

**MÉMOIRE SUR LE DOCUMENT DE CONSULTATION INTITULÉ
« SOLIDARITÉ ET INCLUSION SOCIALE.
VERS UN TROISIÈME PLAN D’ACTION GOUVERNEMENTAL »**

Le 4 février 2016

Analyse, recherche et rédaction :

Daniel Ducharme, chercheur

M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique

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

Traitement de texte :

Chantal Légaré

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

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE COMME ATTEINTES AUX DROITS FONDAMENTAUX	3
1.1 Le droit international	4
1.2 Les droits et libertés garantis par la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i>	7
2 LES PRINCIPAUX ENJEUX LIÉS AUX ORIENTATIONS DEVANT GUIDER LE PROCHAIN PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL EN MATIÈRE DE PAUVRETÉ ET D'EXCLUSION SOCIALE	9
2.1 Première orientation : Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes.....	10
2.2 Deuxième orientation : Renforcer le filet de sécurité sociale et économique.....	16
2.2.1 Le droit, pour toute personne dans le besoin et sa famille, à des mesures d'assistance financière susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.....	18
2.2.2 Le droit à un logement suffisant : rappel des travaux et recommandations de la Commission	23
2.2.3 L'importance des déterminants sociaux de la santé et le droit à la santé	30
2.3 Troisième orientation : Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail	35
2.3.1 Une approche d'intégration à l'emploi fondée sur les droits et libertés de la personne	38
2.3.2 Une approche d'intégration à l'emploi reconnaissant le caractère systémique des obstacles à l'emploi.....	44
2.4 Quatrième orientation : Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société.....	56
2.5 Cinquième orientation : Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions	58
CONCLUSION.....	60

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ a pour mission d'assurer le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*². Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*³. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

À ce titre, la Commission a produit de nombreux travaux sur la pauvreté, constatant à maintes reprises que « la pauvreté crée 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 »⁵. C'est également « en partant du principe que la lutte contre la pauvreté est aussi une lutte pour les droits de la personne » que la Commission a formulé ses observations⁶

1 Ci-après « Commission ».

2 *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 (ci-après « Charte »).

3 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

4 *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

5 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 112 – Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.412.97), septembre 2002, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/PL_112_pauvrete.PDF

Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, M^e Evelyne Pedneault, (Cat. 2.412.66.10), mars 2015, p. 3, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/commentaires_aide_sociale.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, M^e Evelyne Pedneault, (Cat. 2.412.66.9), mars 2013 p. 2, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/commentaires_reglement_aide-personnes-famille.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, (Cat. 2.412-66.8), septembre 2004, p. 3, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/pl_57_aide_personnes_familles.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le Projet de loi n° 186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, (Cat. 2.412.66.7), mai 1998, p. 9, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire_pl186.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la réforme de la Sécurité du revenu*, (Cat. 2.412.66.5.1), janvier 1997, p. 2, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/reforme_securite_memoire.pdf.

6 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), *id.*

sur le projet de loi qui allait devenir la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*⁷.

Cette loi prévoyant le déploiement d'un plan d'action gouvernemental afin d'assurer la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale a lancé, le 6 novembre 2015, une consultation publique en vue d'« orienter les travaux d'élaboration de la troisième génération de mesures qui [y] seront inscrites »⁸. Plus précisément, le ministère invite à la discussion autour des cinq orientations qui, suivant la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, doivent guider le contenu de ce plan d'action. Ces orientations sont les suivantes : 1 — Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes; 2— Renforcer le filet de sécurité sociale et économique; 3— Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail; 4— Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société; 5— Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions.

Le cahier de consultation rendu public à cette occasion présente également un certain nombre d'enjeux qui pourraient être considérés en lien avec chacune de ces orientations. On y appelle ensuite les participants à la consultation « à prioriser ces enjeux et à en proposer d'autres, le cas échéant, tout en réfléchissant aux bonnes pratiques que vous souhaitez porter à l'attention du gouvernement »⁹.

Dans ce contexte, la Commission estime nécessaire de souligner l'importance des engagements pris par le Québec en la matière, tant en vertu de la Charte que d'instruments internationaux tels que la *Déclaration universelle des droits de l'homme*¹⁰ et le *Pacte*

⁷ *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, RLRQ, c. L-7.

⁸ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Consultation publique Solidarité et inclusion sociale, Vers un troisième plan d'action gouvernemental*, Appel de mémoires général, Québec, 2015, [En ligne]. http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/GD_Cahier_consultation_publicque_General.pdf

Voir également : MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Québec renouvelle les protocoles d'entente avec les organismes communautaires et lance une consultation publique sur la pauvreté et l'exclusion sociale*, Communiqué de presse, 6 novembre 2015, p. 1, [En ligne]. <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2311065708>

⁹ *Id.*, p. 15.

¹⁰ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. off. A.G. N.U., 3^e sess., suppl. n° 13, p. 17, Doc. N.U. a/810 (1948), art. 25, (ci-après « DUDH »).

*internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels*¹¹. Une approche de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale conforme à ces engagements doit être fondée, d'une part, sur la reconnaissance et le respect des droits et libertés de la personne et, d'autre part, sur une compréhension adéquate du caractère systémique de ces phénomènes.

Sans se prononcer sur l'ensemble des enjeux soulevés dans le cahier de consultation, la Commission souhaite profiter de l'occasion pour colliger et réitérer les principales positions et recommandations qu'elle a formulées au cours des dernières années eu égard à chacune des orientations précitées de façon à ce qu'elles soient prises en compte dans l'élaboration du plan d'action gouvernemental à venir.

Le mémoire de la Commission est donc divisé en deux parties. Dans un premier temps, nous traiterons de la pauvreté et de l'exclusion sociale comme atteintes aux droits fondamentaux, rappelant les engagements pris à cet égard en vertu de la Charte et du droit international. Nous nous attarderons ensuite à quelques-uns des principaux enjeux présentés dans le cahier de consultation eu égard à chacune des orientations devant guider le prochain plan d'action gouvernemental en matière de pauvreté et d'exclusion sociale.

1 LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE COMME ATTEINTES AUX DROITS FONDAMENTAUX

Les travaux de la Commission ont permis d'illustrer les multiples obstacles que dressent la pauvreté et l'exclusion sociale face à la reconnaissance et l'exercice des droits et libertés de la personne pourtant protégés par la Charte. Plusieurs fois, la Commission a notamment confirmé qu'un niveau de vie décent, garanti au besoin par des mesures sociales, est un prérequis à l'exercice effectif des droits et libertés de la personne¹². L'élaboration d'un plan d'action gouvernemental contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit donc se faire en tenant compte de

¹¹ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can., n° 46, art. 2 par. 2 (entré en vigueur au Canada le 19 août 1976), (ci-après « PIDESC »).

¹² Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2015), préc., note 5, p. 3; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2013), préc., note 5, p. 2; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 1998), préc., note 5, p. 6; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires de la Commission des droits de la personne sur le Projet de loi sur la sécurité du revenu*, M^e Hélène Tessier et M^e Pierre Bosset, (Cat. 2.412-66.1), juin 1988, p. 1.

l'ensemble des droits et libertés garantis tant par le droit international que la Charte québécoise, notamment les 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 entière¹³.

1.1 Le droit international

Encore récemment, la Commission rappelait que « dès 1948, la *Déclaration universelle des droits de l'homme* fait de la pauvreté “une question relevant des droits de l'homme” » et que cette position a été maintenue depuis¹⁴.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies se dit d'ailleurs « convaincu que la pauvreté constitue un déni des droits de l'homme »¹⁵. Il confirme en outre le lien entre pauvreté et droits de la personne dans le cadre de la définition qu'il retient du phénomène. Ainsi :

« 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. »¹⁶

Le Comité « regrette toutefois que la dimension droits de l'homme des politiques d'élimination de la pauvreté reçoive rarement l'attention qu'elle mérite ». Il ajoute que « cette négligence est

¹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), préc., note 5.

¹⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2015), préc., note 5, p. 11; citant ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Questions de fond concernant la mise en oeuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : La pauvreté et le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. N.U. E/C.12/2001/10 (9 mai 2001), par. 1, [En ligne].
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=68.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), préc., note 14, par. 1.

d'autant plus regrettable qu'une approche de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme peut renforcer les stratégies de lutte contre la pauvreté et les rendre plus efficaces »¹⁷.

Dans ce contexte, la Commission a fondé les travaux qu'elle a produits en matière de pauvreté et d'exclusion sociale sur la DUDH qui reconnaît notamment à chacun :

- le droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires¹⁸;
- le droit à la sécurité sociale¹⁹;
- le droit au travail²⁰;
- et le droit à l'éducation²¹.

La Commission juge également important de référer au PIDESC en vertu duquel les États parties se sont engagés à « respecter », « protéger » et « donner effet »²², entre autres :

- au droit à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence²³;
- au droit au travail²⁴ et au droit de jouir de conditions de travail justes et favorables²⁵;
- au droit à la sécurité sociale²⁶;
- au droit de jouir du meilleur état de santé physique et mental²⁷;

¹⁷ *Id.*, par. 2, cité dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), préc., note 5, p. 6.

¹⁸ DUDH, préc., note 10, art. 25.

¹⁹ *Id.*, art. 22.

²⁰ *Id.*, art. 23.

²¹ *Id.*, art. 26.

²² ORGANISATION DES NATIONS UNIES (HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME), *Droits économiques, sociaux et culturels. Manuel destiné aux institutions des droits de l'homme*, Nations Unies, New York et Genève, 2004, p. 16, [En ligne]. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_P_PT_12_NHRI_fr.pdf

²³ PIDESC, préc., note 11, art. 11.

²⁴ *Id.*, art. 6.

²⁵ *Id.*, art. 7.

²⁶ *Id.*, art. 9.

— et au droit à l'éducation²⁸.

Plus généralement, la Commission a maintes fois noté qu'en vertu du PIDESC, le Québec s'est engagé²⁹ :

« à agir, tant par son effort que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier par l'adoption de mesures législatives. »³⁰

Dans le cadre de ses commentaires sur les récentes réformes de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*³¹ et de son règlement afférent³², la Commission soulignait à ce sujet qu'« assurer progressivement le plein exercice des droits qu'il énonce et ne pas adopter de mesures régressives relativement à ceux-ci fait donc partie intégrante des engagements pris en vertu du PIDESC »³³. La Commission ajoutait que « dans ce contexte, il faut entendre par mesure régressive, “une mesure qui marque directement ou indirectement un retour en arrière au regard des droits reconnus dans le Pacte”, et ce, “qu'elle soit voulue et désirée ou non” »³⁴.

²⁷ *Id.*, art. 12.

²⁸ *Id.*, art. 13.

²⁹ *Arrêté en conseil 1438-76 concernant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, (1984-1989) *Recueil des ententes internationales du Québec* 809. D'autres conventions internationales dont le Québec est signataire renforcent d'ailleurs son engagement. Citons notamment : la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (1965); la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (1979); la *Convention relative aux droits de l'enfant* (1989); et la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (2009).

³⁰ PIDESC, préc., note 11, art. 2, par. 1.

³¹ *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, RLRQ, c. A-13.1.1.

³² *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, RLRQ, c. A-13.1.1, r. 1. Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2015), préc., note 5, p. 12.

³³ Voir à ce sujet : ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Observation générale n° 3, La nature des obligations des États parties*, Doc. N.U., CCPR/C/21/Rev.1 (14 décembre 1990), [En ligne].
[http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2f1991%2f23\(SUPP\)&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2f1991%2f23(SUPP)&Lang=en)

³⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2015), préc., note 5, p. 12; citant ORGANISATION DES NATIONS UNIES (HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME), préc., note 22, p. 29-30.

1.2 Les droits et libertés garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne*

Cela fait maintenant 40 ans que l'Assemblée nationale a, à l'unanimité, adopté la Charte québécoise. Encore unique dans l'histoire législative canadienne³⁵, la Charte tire ses origines du droit international des droits de la personne.

La Charte se distingue notamment quant à la protection qu'elle offre au chapitre des droits économiques et sociaux et le droit international a eu en cela une influence déterminante. Ainsi, « la Charte s'inscrit dans un mouvement international fondé sur l'idée que la jouissance des droits économiques et sociaux est essentielle à la réalisation de l'idéal de l'être humain libre, et qui proclame à cet égard l'indissociabilité et l'interdépendance de l'ensemble des droits de la personne »³⁶. Les auteurs Gwen Brodsky, Rachel Cox, Shelagh Day et Kate Stephenson le soulignent d'ailleurs dans le passage suivant :

« Lorsqu'elle a adopté la Charte québécoise, l'Assemblée nationale du Québec a clairement exprimé le souhait d'établir un régime de droit interne qui reflète les principes et normes énoncés en droit international des droits de la personne. Le juge Robert (Gosselin C.A.Q.) et ensuite la juge L'Heureux-Dubé (Gosselin C.S.C.) l'ont signalé de façon exhaustive dans leurs dissidences respectives, dans les termes suivants : "L'article 45 de la Charte québécoise montre ainsi une parenté irréfutable avec l'article 11 du PIRDESC [...]". »³⁷

En ce sens, les droits économiques et sociaux protégés en vertu de la Charte sont parmi les premiers cités dans le cadre d'une approche de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale fondée sur les droits et libertés de la personne. Référons notamment à notre tour à l'article 45 de la Charte, en vertu duquel :

« Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent. »³⁸

³⁵ Voir notamment : André MOREL, « La *Charte québécoise* : un document unique dans l'histoire législative canadienne », (1987) 21 *R.J.T.* 1.

³⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 1998), préc., note 5, p. 4. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (janvier 1997), préc., note 5, p. 1-2.

³⁷ Gwen BRODSKY, Rachel COX, Shelagh DAY et Kate STEPHENSON, « Gosselin c. Québec (Procureur général) », (2006) 18 *R.F.D.* 255, 304.

³⁸ Charte, préc., note 2, art. 45.

Cela dit, la pauvreté et l'exclusion sociale portent également atteinte à de nombreux autres droits garantis par la Charte. Ainsi, écrivait la Commission au moment de commenter le Projet de loi n° 112, *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, « pour les personnes, c'est dans l'exercice quotidien des droits et libertés que l'impact de la pauvreté se fait le plus cruellement sentir »³⁹. Au fil des ans, la Commission a entre autres pu établir :

- que l'insuffisance et l'insécurité du revenu compromettent le droit fondamental à la sûreté et à l'intégrité physique et psychologique garanti en vertu de l'article 1 de la Charte, mais également le droit à la sauvegarde de sa dignité affirmé à l'article 4 de la Charte et le droit d'un enfant à la sécurité, l'attention et à la protection prévu en vertu de l'article 39 de celle-ci;
- que ce droit au respect de sa dignité a souvent été mis en cause par différentes règles du régime d'aide sociale, notamment par des contrôles disciplinaires dont les prestataires de ce régime ont été ou sont les seuls à devoir subir;
- que les carences matérielles et culturelles compromettent l'exercice, en pleine égalité, du droit à l'instruction publique gratuite et de la liberté d'expression respectivement prévus aux articles 40 et 3 de la Charte;
- que la précarité de l'emploi compromet le droit à des conditions de travail justes et raisonnables et la liberté d'association respectivement protégés aux articles 46 et 3 de la Charte;
- que les discriminations multiples et violations du droit au respect de la vie privée, particulièrement pour les personnes prestataires de la sécurité du revenu, compromettent les droits prescrits aux articles 10 et 5 de la Charte;
- que les préjugés et stéréotypes visant les personnes en situation de pauvreté et encore plus particulièrement les personnes prestataires de la sécurité du revenu servent de toile de fond à une discrimination systémique compromettant le droit à l'égalité garanti à l'article 10 de la Charte⁴⁰.

³⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), préc., note 5, p. 4.

⁴⁰ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), *id.*, p. 9; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2013), préc., note 5, p. 17; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2015), préc., note 5, p. 15.

Ces atteintes aux droits s'avèrent par ailleurs encore plus sévères lorsque la pauvreté est conjuguée à l'exclusion sociale. La Commission réfère à ce sujet à la définition de l'exclusion sociale que retient le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, rattaché au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale :

« L'exclusion sociale est le résultat d'un ensemble de processus économiques, politiques, institutionnels, culturels, souvent interdépendants et cumulatifs, qui mettent des personnes ou des groupes à part dans la société.

Quand l'exclusion sociale et la pauvreté se conjuguent, elles peuvent se renforcer mutuellement au fil du temps. L'exclusion sociale associée à la pauvreté peut se traduire notamment par des possibilités limitées pour les individus (et conséquemment pour leur famille et leur communauté) de maintenir leur autonomie économique, tout en affectant l'intégrité de leur identité sociale, leur santé, leur éducation, leur participation au marché du travail ainsi qu'aux réseaux de relations sociales et familiales. Ces conséquences peuvent à leur tour entraver la sortie de pauvreté.

Les mécanismes de l'exclusion sociale peuvent être corrigés par une action collective et par des politiques publiques. »

[Notre soulignement.]⁴¹

Partant de l'ensemble de ces considérations, la Commission abordera plus particulièrement les enjeux relatifs au droit à l'égalité, au droit à des mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, incluant le droit au logement, au droit à l'éducation et à l'accès en pleine égalité à des services éducatifs de qualité et à une formation adéquate, au droit à la santé, au droit au travail de même qu'à la liberté d'association et au droit à des conditions de travail justes et raisonnables.

2 LES PRINCIPAUX ENJEUX LIÉS AUX ORIENTATIONS DEVANT GUIDER LE PROCHAIN PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL EN MATIÈRE DE PAUVRETÉ ET D'EXCLUSION SOCIALE

La Commission a produit de nombreux travaux en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, éclairant chaque fois l'importance d'aborder ces questions sous l'angle des droits et libertés de la personne. Sans se prononcer sur l'ensemble des enjeux exposés dans le cahier de consultation, la Commission souhaite rappeler quelques-unes des principales positions et

⁴¹ CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *Avis sur la mesure de l'exclusion sociale associée à la pauvreté : des indicateurs à suivre...*, 2015, p. 6, [En ligne].
http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_2015_Indicateurs_exclusion_sociale.pdf

recommandations qu'elle a formulées au cours des dernières années eu égard à chacune des orientations présentées dans le cahier de consultation et qui devraient être prises en compte dans l'élaboration du prochain plan d'action gouvernemental en matière de pauvreté et d'exclusion sociale.

2.1 Première orientation : Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes

S'agissant de la première orientation de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*⁴², le cahier de consultation note que « la prévention est une clé importante pour toute démarche de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale »⁴³. Des enjeux liés à l'accès à des services éducatifs de qualité dès la petite enfance, à la persévérance scolaire, à la réduction des obstacles à la participation à une formation tout au long de la vie et à la formation de base pour les adultes sont notamment identifiés. La Commission souhaite à cet égard insister sur les conditions permettant l'accès en pleine égalité à des services éducatifs de qualité et à une formation adéquate.

Le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait la DUDH dans laquelle elle reconnaissait le droit de toute personne à l'éducation. Par la voie du PIDESC, adopté en 1966, cette même assemblée réaffirmait l'engagement de la communauté internationale à reconnaître le droit à l'éducation. L'article 13 de ce pacte élargissait toutefois la portée de ce droit en prévoyant que l'éducation doit viser au plein épanouissement du sens de la dignité de la personnalité humaine, mais qu'elle doit aussi « mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre ». Dans son observation générale sur le droit à l'éducation, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a écrit ce qui suit :

« L'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et une des clefs de l'exercice des autres droits inhérents à la personne humaine. En tant que droit qui concourt à l'autonomisation de l'individu, l'éducation est le principal outil qui permette à des adultes et à des enfants économiquement et socialement marginalisés de sortir de la pauvreté et de se procurer le moyen de participer pleinement à la vie de leur communauté. »⁴⁴

⁴² *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, préc., note 7, art.8.

⁴³ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 8, p. 16.

⁴⁴ ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE, *Observation générale 13 sur le droit à l'éducation – Droit à l'éducation : Portée et mise en œuvre*, 1999, p. 7, [En ligne].
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001331/133113f.pdf>

Ce Comité considère par ailleurs que l'éducation est l'un « des meilleurs investissements financiers que les États puissent réaliser »⁴⁵.

En droit québécois, le droit à l'éducation est notamment reconnu en vertu de l'article 40 de la Charte qui prescrit que « toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, à l'instruction publique gratuite ». Il convient par ailleurs de référer au droit à l'égalité prévu à l'article 10 de la Charte, de même qu'à l'article 12 de celle-ci en vertu duquel « nul ne peut, par discrimination, refuser de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public ». Ainsi, il est clairement établi que « les services ordinairement offerts au public » comprennent les services fournis dans les milieux scolaires d'enseignement, publics et privés, et ce, à tous les ordres d'enseignement, du préscolaire à l'universitaire⁴⁶.

C'est dans cet esprit que la Commission souhaite rappeler le rôle essentiel que l'éducation doit jouer dans le prochain plan d'action gouvernemental contre la pauvreté et l'exclusion sociale. De l'avis de la Commission, l'accès en toute égalité à des services éducatifs de qualité dès le plus jeune âge devrait être l'une des clefs de voûte de ce plan⁴⁷.

Dans un avis soumis au Conseil supérieur de l'éducation en 2009, la Commission écrivait ce qui suit :

« Tout en affirmant que les établissements d'enseignement québécois se doivent d'être attentifs aux besoins éducatifs de tous les groupes vulnérables, la Commission souhaite attirer l'attention du Conseil supérieur de l'éducation sur l'absolue nécessité que ces établissements puissent offrir un enseignement de qualité pour tous, sans égard à la condition sociale des personnes qui les fréquentent. S'il existe une institution qui puisse permettre de combattre activement les préjugés qui sont liés à la pauvreté et de favoriser la

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accommodement des étudiants et étudiantes en situation de handicap dans les établissements d'enseignement collégial*, Daniel Ducharme et M^e Karina Montminy, (Cat. 2.120-12.58), mars 2012, p. 36, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/accommodement_handicap_collegial.pdf. Citant : *Commission des droits de la personne du Québec c. Commission scolaire régionale Chauveau*, [1993] R.J.Q. (T.D.P.), appel accueilli pour d'autres raisons à [1994] R.J.Q. 1196 (C.A.), EYB 1993-64076, (autorisation d'appeler refusée : [1995] 1 R.C.S. 4). *Commission des droits de la personne du Québec c. Collège Notre-Dame du Sacré-Coeur*, [2002] R.J.Q. 5 (C.A.); *C.D.P.D.J. (Lalonde) c. Commission scolaire des Draveurs*, T.D.P.Q. Hull, 1999 CanLII 61 (QC TDP).

⁴⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Assurer pleinement l'exercice de tous les droits humains : un enjeu fondamental pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.600.226), mai 2010, p. 3.

mobilité sociale des membres des groupes les plus vulnérables de notre société, c'est bien l'école. En ce sens, il importe que cette institution soit accessible à tous et ce, à tous les ordres d'enseignement, de manière à assurer le plein épanouissement de toutes les personnes qui composent notre société et à lutter contre toutes les formes d'exclusion. »⁴⁸

De fait, l'école a traditionnellement eu pour mission principale de transmettre les savoirs et compétences nécessaires pour assurer l'avenir personnel, professionnel et social des individus qui la fréquentent⁴⁹. Cependant, elle a eu beaucoup de mal à exercer ce rôle de façon universelle, contribuant ainsi à alimenter le cercle vicieux de la pauvreté dont certains groupes sont victimes⁵⁰.

Par les diverses interventions qu'elle a menées au fil des ans, notamment dans le traitement des plaintes relatives aux services d'enseignement dispensés dans les établissements scolaires, mais également dans ses activités de recherche et de formation, la Commission a été appelée à documenter les mécanismes qui ont pour effet de marginaliser ou d'exclure certaines catégories d'élèves du système régulier d'enseignement, notamment les personnes en situation de handicap⁵¹, les minorités ethniques ou racisées⁵², les peuples autochtones⁵³ et les personnes issues de milieux défavorisés⁵⁴.

⁴⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire présenté au Conseil supérieur de l'éducation dans le cadre de la consultation sur l'accès à l'éducation et l'accès à la réussite éducative dans une perspective d'éducation pour l'inclusion*, (Cat. 2.122.34), décembre 2009, p. 2, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/inclusion_scolaire_consultation_Conseil_superieur.pdf

⁴⁹ Daniel DUCHARME, « Les élèves en situation de handicap dans le réseau scolaire québécois : entre les prescriptions du droit international et la réalité vécue en classe, qu'en est-il du respect du droit à l'égalité? », dans *Le Tribunal des droits de la personne : 25 ans d'expérience en matière d'égalité (actes du colloque)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais et Barreau du Québec, 2015, p. 121.

⁵⁰ Daniel DUCHARME, *L'inclusion en classe ordinaire des élèves à besoins particuliers*, Éditions Marcel Didier et Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2008, p. 15.

⁵¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 48, p. 4-9. Daniel DUCHARME, préc., note 49. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accommodement des étudiants et étudiantes en situation de handicap dans les établissements d'enseignement collégial*, Daniel Ducharme et M^e Karina Montminy, (Cat. 2.120-12.58), mars 2012, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/acommodement_handicap_collegial.pdf

⁵² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés : Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, Paul Eid, Johanne Magloire et M^e Michèle Turenne, p. 59-84, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/Profilage_rapport_FR.pdf

⁵³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 48, p. 16-24.

⁵⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La gratuité de l'instruction publique et les frais scolaires exigés des parents*, Lucie France Dagenais et M^e Karina Montminy, (Cat. 2.172.2), avril 2007, p. 34-45, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/gratuite_frais_instruction.pdf

En proportion, les membres de ces groupes sont plus nombreux à être orientés vers des parcours scolaires qui ne les mènent pas forcément vers des voies qualifiantes leur permettant de s'extraire de la pauvreté⁵⁵. Cette dynamique contribue à reproduire les inégalités sociales dont elles sont les premières victimes⁵⁶. Par ailleurs, un nombre important de ces jeunes n'obtiennent aucune qualification ni diplôme au sortir du secondaire.

C'est le cas, notamment, des élèves en situation de handicap. Les indicateurs du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche indiquent que le taux annuel de sortie sans diplôme ni qualification au secondaire est cinq fois plus élevé chez ces derniers que chez les élèves qui ne présentent pas de handicap. Lorsqu'on sait qu'une personne sur deux (49,1 %) vivant sans incapacité arrive à décrocher un emploi sans obtenir de diplôme d'études secondaires et que, pour obtenir des chances similaires, il faut qu'une personne en situation de handicap obtienne minimalement un diplôme d'études collégiales, il est alors permis de mesurer l'ampleur de l'exclusion dont seront éventuellement victimes plusieurs personnes en situation de handicap sur le marché du travail⁵⁷. De telles données viennent confirmer l'importance d'assurer la scolarisation de ces élèves dans un cadre qui leur permet d'accéder au plus haut niveau d'éducation qui leur soit possible d'atteindre et d'acquérir les compétences et savoir-faire nécessaires pour intégrer harmonieusement le marché du travail.

De la même manière, des efforts supplémentaires doivent être consentis pour garantir la réussite scolaire des élèves issus de l'immigration ou de ceux qui appartiennent à une minorité racisée. Dans son Rapport de consultation sur le profilage racial et ses conséquences publié en 2011, la Commission écrivait ce qui suit à ce sujet :

« Ces dernières années, le gouvernement ainsi que l'ensemble du milieu scolaire ont fait de la réussite et de la persévérance scolaires un objectif prioritaire, et plusieurs initiatives ont été entreprises en ce sens. Cependant, dans le cadre de ces efforts, peu d'attention a été accordée aux problèmes touchant plus particulièrement les jeunes des minorités racisées et les jeunes issus de l'immigration récente. Lors des consultations publiques, plusieurs intervenants ont dénoncé le fait que le milieu scolaire est peu enclin à reconnaître l'existence d'inégalités ethnoraciales dans l'accès à la réussite scolaire, et encore moins à

⁵⁵ François DUBET, *L'école des chances : qu'est-ce qu'une école juste?*, Paris, Le Seuil, 2004, p. 5.

⁵⁶ Pierre BOURDIEU et Jean-Claude PASSERON, *La reproduction : Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Éditions de Minuit, 1971, p. 252-253.

⁵⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 51, p. 15.

procéder à l'autocritique de ses normes et procédures organisationnelles en association avec ce problème. »⁵⁸

Les consultations sur le profilage racial et la discrimination systémique des jeunes racisés menées par la Commission ont permis de mettre au jour l'influence d'un certain nombre de préjugés qui ont pour effet de teinter le processus d'orientation de ces élèves dans les différents parcours scolaires qui s'offrent à eux. Dans certains cas, le milieu scolaire procède à une catégorisation des élèves en fonction de leur statut social ou de leur appartenance de groupe, réelle ou présumée. Cette catégorisation peut mener les intervenants scolaires à réduire le champ des possibilités offertes à l'élève. Ce faisant, ils se trouvent à alimenter le cercle vicieux de la pauvreté dont sont déjà victimes les membres des minorités racisées et les personnes issues de l'immigration. Dans le cadre du Rapport de consultation qu'elle a produit, la Commission a émis plusieurs recommandations visant à favoriser la persévérance et la réussite scolaires des élèves des minorités racisées ou issues de l'immigration, en tenant compte des préjugés dont ceux-ci sont la cible. La Commission invite le gouvernement du Québec à donner suite à celles-ci dans le cadre du troisième plan d'action gouvernemental contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En définitive, ce futur plan d'action doit non seulement permettre de favoriser l'accès à des services éducatifs de qualité pour tous, mais il doit également prévoir l'adoption de mesures particulières aux besoins éducatifs des élèves ou étudiants dans le but de les accommoder en fonction de leurs caractéristiques personnelles et d'éliminer la discrimination à laquelle ils sont confrontés.

À cet égard, la Commission rappelle au gouvernement que l'adoption d'une approche inclusive de l'éducation constitue une manière particulièrement adéquate de répondre aux besoins de ces élèves et étudiants, en permettant de soustraire ces derniers des dynamiques qui ont engendré leur exclusion et la pauvreté dont ils sont victimes. La Commission fait d'ailleurs siennes les observations de l'UNESCO qui constate que la multiplication des programmes spéciaux qui leurs sont destinés contribue à reproduire leur exclusion sociale :

« Lorsqu'il existe des programmes qui s'adressent à divers groupes marginalisés ou exclus, ils fonctionnent en marge du système éducatif normal – avec des programmes

⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 52, p. 60.

spéciaux, des institutions spécialisées et des éducateurs spécialisés. En dépit des bonnes intentions affichées, ils aboutissent trop souvent à l'exclusion : ils n'offrent pas la possibilité de continuer à étudier ou bien la différenciation devient une forme de discrimination, de sorte que les enfants ayant des besoins spéciaux restent en dehors de la vie scolaire normale et plus tard, une fois adultes, en dehors de la vie sociale et culturelle de leur communauté en général. »⁵⁹

De l'avis de la Commission, cette conception des choses trahit encore aujourd'hui le fait qu'il s'agit d'un rejet opéré par l'école traditionnelle qui vise plus spécifiquement certains groupes : personnes issues de milieux défavorisés, personnes en situation de handicap, personnes issues de l'immigration, minorités racisées, Autochtones, etc. Les plus récentes avancées en éducation spécialisée font de la conception universelle de l'apprentissage (Universal Design for Learning) et de l'inclusion scolaire les outils pour transcender cette réalité et favoriser l'accès à l'éducation pour tous. Dans cette perspective, qui trouve notamment écho dans la récente *Convention relative aux droits des personnes handicapées*⁶⁰, il s'agit plutôt d'apporter une réponse souple aux nombreux besoins éducatifs qui s'expriment dans le cadre régulier d'enseignement plutôt que d'offrir à ceux-ci une réponse dans un cadre ségrégué, en marge du cadre régulier d'enseignement.

Pour cette raison, la Commission tient à réitérer les recommandations qu'elle a formulées à maintes reprises et qui invitent le gouvernement à faire la promotion d'une approche inclusive de l'éducation dans le réseau éducatif québécois, et ce, à tous les ordres d'enseignement, de l'éducation préscolaire aux programmes de formation universitaire. Cette approche est, de l'avis de la Commission, particulièrement pertinente pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale dont sont victimes plusieurs groupes.

Recommandation 1 : La Commission réitère ses recommandations invitant le gouvernement à faire la promotion d'une approche inclusive de l'éducation, fondée sur le droit à l'égalité reconnu dans la Charte, dans le réseau éducatif québécois, et ce, à tous les ordres d'enseignement, de l'éducation préscolaire aux programmes de formation universitaire.

⁵⁹ ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE, *From Special Needs Education to Education for All : A Discussion Document. Tenth Steering Committee Meeting*, Paris, 30 septembre-1^{er} octobre 1998, p. 1.

⁶⁰ *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, [2010] R.T. Can. n° 8.

2.2 Deuxième orientation : Renforcer le filet de sécurité sociale et économique

Au chapitre de la deuxième orientation prévue à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*⁶¹, le cahier de consultation souligne qu'« un ensemble de mesures ont été mises en place pour maintenir et améliorer le revenu et les conditions de vie des personnes et familles à faible revenu » et que « le pouvoir d'achat des prestataires des programmes d'aide financière de dernier recours s'est également amélioré »⁶².

Or, l'étude des données produites par l'Institut de la statistique du Québec et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale mène la Commission à nuancer de telles affirmations. Ainsi, le taux de faible revenu calculé en fonction de la Mesure du panier de consommation⁶³ des particuliers âgés de 16 ans a augmenté entre 2002 et 2012, passant de 10,6 %⁶⁴ à 11,8 % en 2012⁶⁵. Au cours de la même période, il est également passé de 14 % à 15,7 % toutes unités familiales confondues⁶⁶. Si le taux de faible revenu basé sur la MPC a légèrement diminué pour les familles, passant de 8,9 % en 2002 à 8,8 % en 2012, il a augmenté pour les personnes seules, passant au cours de la même période de 23,2 % à 27,2 %⁶⁷. Soulignons en outre que, malgré une certaine diminution, ce taux demeure particulièrement élevé pour les familles monoparentales, étant établi en 2012 à 29,9 % et même

⁶¹ *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, préc., note 7, art. 9.

⁶² MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 8, p. 18.

⁶³ Ci-après « MPC ». Selon Statistique Canada, la MPC est « une mesure de faible revenu basée sur le coût d'un panier de biens et de services correspondant à un niveau de vie de base. Le panier comprend la nourriture, l'habillement, le transport, le logement et autres dépenses pour une famille de deux adultes âgés entre 25 et 49 ans et deux enfants âgés de 9 et 13 ans ». Voir notamment : STATISTIQUE CANADA, *Les lignes de faible revenu, 2011-2012, La mesure du panier de consommation (base 2011)*, [En ligne]. <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/2013002/mbm-mpc-fra.htm>

⁶⁴ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Taux de faible revenu, MPC, particuliers (16 ans et plus), Québec, 2002-2011*, janvier 2014, [En ligne]. http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/revenu/faible-revenu/mod1_p_1_8_13_0.htm

⁶⁵ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Taux de faible revenu, MPC, particuliers (16 ans et plus), Québec, 2012*, octobre 2015, [En ligne]. http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/revenu/faible-revenu/mod1_p_1_8_13_0.htm

⁶⁶ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Taux de faible revenu, MPC, unités familiales, Québec, 2002-2011*, janvier 2014, [En ligne]. http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/revenu/faible-revenu/mod1_ef_1_8_13_0.htm; INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Taux de faible revenu, MPC, unités familiales, Québec, 2012*, octobre 2015, [En ligne]. http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/revenu/faible-revenu/mod1_ef_1_8_13_0.htm

⁶⁷ *Id.*

35,7 % dans le cas des familles monoparentales dirigées par une femme⁶⁸. Le taux de faible revenu basé sur la MPC est aussi plus élevé pour les personnes immigrantes, ayant atteint 21,2 % en 2012 alors que le taux associé aux personnes non-immigrantes était de 10,1 %⁶⁹. Enfin, fait inquiétant auquel nous reviendrons dans le cadre de la troisième orientation du cahier de consultation et plus particulièrement en regard de la prévalence du travail atypique, ce taux de faible revenu a augmenté pour les personnes travaillant toute l'année, mais pas toujours à temps plein (passant de 6,6 % en 2006 à 10 % en 2012 et atteignant même 11,1 % dans le cas des femmes); pour les personnes qui ne travaillent qu'une partie de l'année (passant de 13 % en 2006 à 17,2 % en 2012); et pour les personnes se déclarant travailleurs autonomes ou aides familiales non rémunérés (passant de 10,5 % en 2002 à 17,3 % en 2012)⁷⁰.

Quant aux prestations des programmes d'aide financière de dernier recours, notons que les données du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale⁷¹, reportées en dollars constants de 2015⁷² démontrent qu'elles ont diminué, à tout le moins depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* en 2007⁷³. Ainsi, en dollars constants, les prestations moyennes octroyées au titre du Programme d'aide sociale sont passées de 710,03 \$ par mois en décembre 2007 à 668,41 \$ par mois en novembre 2015 alors que les prestations moyennes accordées en vertu du Programme de solidarité sociale sont passées de 906,92 \$ par mois en novembre 2007 à 866,40 \$ par mois en décembre 2015.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, préc., note 65.

⁷⁰ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, préc., note 64. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, préc., note 65.

⁷¹ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Statistiques sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, 2007 à 2015, [En ligne]. <http://www.mess.gouv.qc.ca/statistiques/prestataires-assistance-emploi/archives.asp>

⁷² BANQUE DU CANADA, *Feuille de calcul de l'inflation*, [En ligne]. [http://www.banqueducanada.ca/taux/renseignements-complementaires/feuille-de-calcul-de-linflation/?_utma=1.246545110.1453318940.1453318940.1453318940.1&_utmb=1.2.10.1453318940&_utmc=1&_utmz=1.1453318940.1.1.utmcsr=\(direct\)|utmccn=\(direct\)|utmcmd=\(none\)&_utmv=-&_utmk=159715133](http://www.banqueducanada.ca/taux/renseignements-complementaires/feuille-de-calcul-de-linflation/?_utma=1.246545110.1453318940.1453318940.1453318940.1&_utmb=1.2.10.1453318940&_utmc=1&_utmz=1.1453318940.1.1.utmcsr=(direct)|utmccn=(direct)|utmcmd=(none)&_utmv=-&_utmk=159715133)

⁷³ Les données colligées par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité ne permettant pas de comparer de façon précise les statistiques relatives aux programmes offerts en vertu de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* (RLRQ, c. S-32.001) et les programmes offerts en vertu de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, la Commission a choisi d'arrêter l'analyse en 2007.

Il importe donc de réitérer les positions et recommandations de la Commission eu égard au droit à des mesures d'assistance financière et de mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, au droit au logement et au droit à la santé.

2.2.1 Le droit, pour toute personne dans le besoin et sa famille, à des mesures d'assistance financière susceptibles d'assurer un niveau de vie décent

Dès 1978, la Commission affirmait que l'objectif et l'esprit de la législation relative à l'aide sociale devaient s'inscrire dans le cadre de l'article 45 de la Charte et permettre « d'assurer un niveau de vie décent à toute personne dans le besoin ou privée de moyens de subsistance »⁷⁴. Cette disposition de la Charte « fixe ainsi les principes qui doivent présider à l'élaboration de toute intervention législative visant à assurer la sécurité du revenu »⁷⁵.

La Commission souhaite à ce sujet attirer l'attention sur deux composantes particulières de cette disposition à prendre en compte dans l'élaboration des mesures du prochain plan d'action gouvernemental contre la pauvreté et l'exclusion sociale visant le renforcement du filet de sécurité sociale et économique.

Premier élément : les mesures envisagées au titre de l'article 45 de la Charte doivent être « susceptibles d'assurer un niveau de vie décent ».

La Commission a déjà précisé à ce propos que le critère déterminant devant servir à fixer le montant des prestations devait demeurer « le déficit existant entre les besoins d'une personne ou d'une famille et leurs revenus » et que « seul un critère de cet ordre permettrait que toute personne dans le besoin ait droit, conformément à l'article 45 de la Charte, à des mesures d'assistance susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent [...] »⁷⁶. C'est également dans cette perspective que la Commission a souhaité que les « politiques globales en matière de sécurité du revenu soient conçues en tenant compte des besoins réels des prestataires et de leur famille et de leur droit de vivre dans des conditions décentes qui leur permettent de jouir,

⁷⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires de la Commission des droits de la personne sur le Projet de loi n° 118, Loi modifiant la Loi sur l'aide sociale*, (Cat. 2.412-23), décembre 1978, p. 2.

⁷⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (juin 1988), préc., note 12, p. 2 et 26.

⁷⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Le système actuel d'aide sociale eu égard aux droits fondamentaux de la personne. Préoccupations de la Commission*, M^e Pierre Bosset, (Cat. 2.120-8.5), mars 1988, p. 3.

comme les autres citoyens et comme des citoyens à part entière, de tous les droits et libertés protégés par la Charte »⁷⁷.

Certes, comme la Commission l'a déjà souligné, « la délimitation de ce qui constitue un niveau de vie décent n'est pas précisée à la Charte »⁷⁸. Elle a cependant maintes fois exprimé ses préoccupations quant au mode de détermination des besoins à la base de la fixation des barèmes d'aide sociale⁷⁹. Il faut d'ailleurs encore aujourd'hui s'inquiéter « de l'insuffisance et de l'inadéquation des barèmes d'aide sociale pour satisfaire les besoins de base des personnes les plus démunies »⁸⁰ et des « risques que représente cette situation d'extrême pauvreté pour l'exercice des droits contenus dans la Charte »⁸¹ puisque les montants octroyés aux termes des programmes d'aide sociale ont diminué au fil des ans tel que nous l'avons vu précédemment.

C'est pourquoi la Commission rappelle que « les allocations d'aide sociale doivent être rehaussées de façon à permettre de combler véritablement [les] besoins essentiels »⁸². Pour ce faire, « ces besoins doivent faire l'objet d'une évaluation fondée sur des analyses aussi précises que possible » et ne peuvent être définis de façon si restrictive qu'ils se limitent à ce qui est nécessaire à la survie⁸³. S'appuyant sur les travaux du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁸⁴, la Commission a, à cet effet, soumis que la MPC « constitue un indicateur plus réaliste des frais qu'un ménage doit encourir pour pouvoir satisfaire ses besoins de base, et ainsi exercer ses droits prévus à la Charte, en particulier le droit de toute personne dans le besoin à des mesures d'assistance susceptibles d'assurer à elle et sa famille

⁷⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur le Projet de règlement sur la sécurité du revenu*, M^e Hélène Tessier, (Cat. 2.412-66.3), avril 1989, p. 19.

⁷⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, préc., note 12, p. 28.

⁷⁹ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, préc., note 12, p. 28-29; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, préc., note 77, p. 2.

⁸⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : Un profilage social*, M^e Christine Campbell et Paul Eid, (Cat. 2.120-8.61), novembre 2009, p. 167, [En ligne]. http://www.cdpedj.gc.ca/Publications/itinerance_avis.pdf

⁸¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 1998), préc., note 5, p. 9.

⁸² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 1998), *id.*, p. 10.

⁸³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2004), préc., note 5, p. 13.

⁸⁴ COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *Les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles, les meilleurs moyens de les atteindre ainsi que le soutien financier minimal*, avis soumis au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, mars 2009, [En ligne]. <http://www.cclp.gouv.gc.ca/publications/index.asp?categorie=1500301#liste>

un niveau de vie décent »⁸⁵. Considérant notamment les objectifs poursuivis par le plan d'action gouvernemental découlant de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, la Commission avait recommandé « que le gouvernement s'appuie sur la MPC pour fixer les barèmes du soutien financier octroyé aux personnes les plus démunies par l'entremise des programmes d'aide sociale et de solidarité sociale »⁸⁶. Force est d'admettre qu'une telle recommandation est toujours d'actualité et devrait guider l'élaboration du troisième plan d'action gouvernemental en matière de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

Recommandation 2 : La Commission réitère ses recommandations à l'effet que le gouvernement s'appuie sur la MPC pour fixer les barèmes du soutien financier octroyé aux personnes les plus démunies par l'entremise des programmes d'aide sociale et de solidarité sociale.

Deuxième élément : « toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille », aux mesures prévues au titre de l'article 45 de la Charte.

La Commission a ainsi maintes fois abordé les nombreuses variations entre les barèmes et catégorisation de prestataires⁸⁷, expliquant à ce sujet que le fait de définir les besoins de base de façon plus restrictive pour une catégorie de la population constituait de la discrimination interdite par la Charte⁸⁸.

Soulignons, par exemple, qu'un adulte seul qui séjourne dans un centre hospitalier ou dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement reçoit une prestation de base de 200 \$ par mois et se trouve ainsi à devoir choisir entre les soins requis par son état de santé et une grande partie de la prestation de base qui lui est octroyée au titre de mesures d'assistance prévues à l'article 45 de la Charte⁸⁹.

C'est également pourquoi l'approche préconisée par le Projet de loi n° 70, *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser*

⁸⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 80, p. 166.

⁸⁶ *Id.*, p. 168-169.

⁸⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, préc., note 77, p. 2.

⁸⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2004), préc., note 5, p. 13.

⁸⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2015), préc., note 5, p. 27.

*l'intégration en emploi*⁹⁰, présenté devant l'Assemblée nationale quelques jours à peine après le lancement de la consultation qui fait l'objet du présent mémoire, soulève pour la Commission d'importantes préoccupations⁹¹. Visant à instaurer un nouveau programme au sein de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* précitée, le Programme objectif emploi, le Projet de loi n° 70 prévoit en effet conditionner les mesures d'assistance financière auxquelles les personnes visées par ailleurs auraient droit à leur participation à des mesures d'insertion ou de réinsertion au travail⁹².

En référant à la définition de la notion de pauvreté qu'offre le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies et à laquelle nous avons précédemment référé, la Commission soulignait dans le cadre de son mémoire sur le Projet de loi n° 112, *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, que celle-ci avait notamment « 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 »⁹³.

La Commission rappelait alors « 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” »⁹⁴. Ainsi, écrivait la Commission :

« 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

⁹⁰ *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*, projet de loi n° 70 (présentation – 10 novembre 2015), 1^{re} sess., 41^e légis. (Qc) (ci-après « Projet de loi n° 70 »).

⁹¹ Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 70, Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*, (Cat. 2.412.124), février 2016.

⁹² *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.3 dans la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

⁹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), préc., note 5, p. 13.

⁹⁴ *Id.*, p. 14.

et de la motivation apparente d'individus donnés à participer aux mesures proposées dans un cadre donné. »⁹⁵

La Commission a par la suite précisé qu'« une loi de dernier recours ne peut exclure ces personnes de ses finalités sans nier son objectif intrinsèque d'assurer un niveau de vie décent aux plus démunis, une telle assurance étant indissociable de la mise en place des conditions nécessaires à l'exercice de l'ensemble des droits de la personne »⁹⁶.

Dans le cadre du mémoire sur le Projet de loi n° 70⁹⁷, la Commission ajoute enfin qu'en conditionnant, pour les personnes visées sur la base de la condition sociale⁹⁸, l'octroi d'une aide financière de dernier recours à leur participation à des mesures d'aide à l'emploi on ne définit plus l'aide offerte sur le seul critère du déficit entre leurs besoins essentiels et leur revenu de façon à leur permettre d'atteindre un niveau de vie décent. Le fait de conditionner ainsi l'octroi d'une aide financière de dernier recours à laquelle les personnes dans le besoin ont droit à leur participation à des mesures d'aide à l'emploi revient plutôt à leur nier ce droit, et ce, sur la base de leur condition sociale, un motif de discrimination interdit par la Charte.

La mise en œuvre de mesures d'aide à l'emploi ne peut donc servir de prétexte à la catégorisation des personnes sans égard à leurs besoins réels et à l'exclusion de groupes ciblés de personnes quant à la reconnaissance et l'exercice de leur droit à des mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent. À ce sujet, la Commission a notamment recommandé que les mesures d'aide à l'emploi tel que le Programme objectif emploi proposé dans le Projet de loi n° 70 présenté récemment soient définies « sans préjudice au droit des personnes visées à des mesures d'aide financière et à

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2004), préc., note 5, p. 10.

⁹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 91.

⁹⁸ Les tribunaux ont reconnu et confirmé que le fait d'être assisté social devait être considéré au titre de la condition sociale. Voir notamment : *Québec (Procureur général) c. Lambert*, [2002] R.J.Q. 599 (C.A.) (Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S. Can., 2003-04-17), 29227); *Commission des droits de la personne du Québec c. Whittom*, J.E. 94-319 (T.D.P.Q.), par. 16, conf. par *Whittom c. Commission des droits de la personne*, [1997] R.J.Q. 1823 (C.A.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Huong Thu Do*, J.E. 2005-609 (T.D.P.Q.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Bernier*, J.E. 2005-335 (T.D.P.Q.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec c. Fondation Abbé Charles-Émile Gadbois*, J.E. 2001-1792 (T.D.P.Q.).

des mesures sociales qui leur assurent un niveau de vie décent, lequel constitue un droit autonome »⁹⁹.

Un tel rappel est d'autant plus important que les programmes d'aide sociale visent des personnes déjà largement stigmatisées en raison de leur condition sociale. La définition et la mise en œuvre de programmes d'aide à l'insertion ou à la réinsertion à l'emploi doivent donc en tenir compte, à défaut de quoi on risque d'accroître la discrimination systémique dont ces personnes sont l'objet. Nous y reviendrons plus largement dans la sous-section 2.4 du présent mémoire.

Recommandation 3 : La Commission réitère sa recommandation à l'effet que les mesures d'aide à l'emploi soient définies sans préjudice au droit des personnes visées à des mesures d'aide financière et à des mesures sociales qui leur assurent un niveau de vie décent, lequel constitue un droit autonome.

2.2.2 Le droit à un logement suffisant : rappel des travaux et recommandations de la Commission

Rappelons d'abord que le droit au logement est largement reconnu, tant en droit international qu'en vertu de la Charte.

Référons à cet égard aux articles 25 de la DUDH et 11 du PIDESC évoqués dans la partie 1.1 du présent mémoire. Il convient également de citer le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies qui souligne que « le droit de l'homme à un logement suffisant, qui découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant, est d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels »¹⁰⁰. Ce droit au logement doit pouvoir s'exercer « sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités, ou de condition sociale ou d'autres facteurs de cette nature »¹⁰¹.

⁹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 91, p. 35.

¹⁰⁰ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Observation générale n° 4, Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte)*, Doc. N.U. E/1992/23/E/C.12/1991/4 (1^{er} janvier 1992), par. 1, [En ligne].
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11

¹⁰¹ *Id.*, par. 4.

Le Comité précise en outre « qu'il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égalise, par exemple à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de sa tête [...] » et qu'« il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité »¹⁰². Le Comité explique également que les obligations que le PIDESC impose aux États parties à ce chapitre incluent celle de « donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière »¹⁰³. Ainsi, ajoute le Comité :

« Les politiques et la législation ne devraient pas, en l'occurrence, être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales. Le Comité n'ignore pas que des facteurs extérieurs peuvent influencer sur le droit à une amélioration constante des conditions de vie et que la situation générale dans ce domaine s'est détériorée dans un grand nombre d'États parties [...]. Toutefois, comme le Comité l'a souligné dans son Observation générale no 2 (1990) (E/1990/23, annexe III), malgré les problèmes dus à des facteurs extérieurs, les obligations découlant du Pacte gardent la même force et sont peut-être encore plus pertinentes en période de difficultés économiques. Le Comité estime donc qu'une détérioration générale des conditions de vie et de logement, qui serait directement imputable aux décisions de politique générale et aux mesures législatives prises par des États parties, en l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte. »¹⁰⁴

En droit québécois, le droit au logement est une composante essentielle du droit à des mesures d'assistance financière et mesures sociales susceptibles d'assurer à toute personne un niveau de vie décent prévu à l'article 45 de la Charte auquel nous avons également référé précédemment. La garantie relative au droit à l'égalité, sans discrimination fondée notamment sur la condition sociale, prévue à l'article 10 de la Charte s'applique également en matière de logement. Cette garantie de non-discrimination en matière de logement doit être analysée à la lumière du droit garanti à l'article 45 précité, mais aussi du droit à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne (art. 1); du droit à la sauvegarde de sa dignité (art. 4); du droit au respect de sa vie privée (art. 5); de l'interdiction de refuser, par discrimination, de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public (art. 12); de l'interdiction de stipuler une clause comportant discrimination dans un acte juridique (art. 13); du droit des enfants à la protection, à la sécurité et à l'attention de leurs parents (art. 39) et du droit

¹⁰² *Id.*, par. 7.

¹⁰³ *Id.*, par. 11.

¹⁰⁴ *Id.*

de toute personne âgée ou handicapée d'être protégée contre toute forme d'exploitation (art. 48).

Conformément à son mandat, la Commission s'est donc régulièrement penchée sur le respect et la mise en œuvre du droit au logement : enquêtes sur les plaintes de discrimination et de harcèlement dans ce secteur, recherches et études sur la discrimination systémique visant notamment les personnes en situation de pauvreté¹⁰⁵, recommandations à l'Assemblée nationale entre autres eu égard à différents projets de loi¹⁰⁶, activités d'éducation et de coopération, etc.

Les travaux de la Commission sur la pauvreté et le droit à l'égalité dans le logement ont notamment « permis de mettre en évidence le caractère vital du logement pour la santé tant physique que sociale des individus (enfants ou adultes aux diverses étapes de leur vie) et par ricochet, pour la santé de l'ensemble de la collectivité »¹⁰⁷. Nous y reviendrons plus en détail dans la section 2.2.3 relative au droit à la santé.

En 2001, la Commission rappelait en outre que ses interventions en la matière :

« ont mis en évidence les conséquences, sur les populations les plus fragiles, des règles et pratiques du marché ou des programmes et politiques gouvernementales. Les

¹⁰⁵ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'effet d'exclusion dans l'accès au logement pour les familles monoparentales à faible revenu*, Expertise sociologique présentée dans le cadre d'une cause soumise au Tribunal des droits de la personne, Lucie France Dagenais, (Cat. 2.122.30), novembre 2001; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Pauvreté et droit à l'égalité dans le logement : une approche systémique. Étude*, Muriel Garon, (Cat. 2.122.17.1), avril 1997, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/pauvrete_logement.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accès au logement sans discrimination fondée sur la condition sociale : les problèmes reliées à l'assistance sociale et à la pauvreté*, M^e Hélène Tessier, (Cat. 2.122.14), octobre 1995.

¹⁰⁶ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 492, Loi modifiant le Code civil afin de protéger les droits des locataires aînés*, (Cat. 2.412.123), septembre 2015, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/memoire_code-civil_locataires_aines.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale. Mandat d'initiative sur les interventions dans le domaine du logement : une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, (Cat. 2.177.2), octobre 2002, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/logement_social_memoire.PDF; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 26, Loi modifiant la Loi sur la Régie du logement et le Code civil*, (Cat. 2.412.94), novembre 2001, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/pl_26_logement.PDF

¹⁰⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de règlement modifiant le Règlement sur la sécurité du revenu*, Muriel Garon, (Cat. 2.412-66.4), juin 1996, p. 2.

atteintes discriminatoires qui en découlent ont des effets non négligeables sur la capacité, pour les personnes qui en sont victimes, de se loger convenablement et à un coût abordable. Autrement dit, elles ont pour effet de limiter leur capacité d'exercer en toute égalité leur droit au logement. »¹⁰⁸

Encore récemment, la Commission expliquait que les personnes handicapées, les personnes ayant des problèmes graves de santé mentale ainsi que les personnes vivant avec une déficience intellectuelle, les personnes racisées, les femmes et tout particulièrement les mères monoparentales de même que les Autochtones font partie des groupes particulièrement susceptibles de subir diverses formes de discrimination dans l'accès et le maintien en logement et d'éprouver des difficultés à se loger¹⁰⁹. La Commission relevait en outre l'importance de tenir compte de facteurs transversaux, au nombre desquels figure la condition sociale¹¹⁰. La Commission référait alors entre autres à ses travaux antérieurs sur la question, rappelant que :

« Tout indique que les exclus du logement, qu'il s'agisse de femmes monoparentales, d'aînés, de membres de certaines communautés ethnoculturelles ou d'autres, ont comme dénominateur commun la pauvreté. Ajoutons que les familles avec enfants sont particulièrement vulnérables à la discrimination dans le logement, surtout si elles ont des revenus modestes et a fortiori, si ces revenus sont faibles.

[...] Nous sommes bien en présence d'une situation où la discrimination prend un caractère systémique, puisque les effets d'exclusion liés aux pratiques individuelles de la part de certains propriétaires se combinent, pour renforcer cette exclusion, aux défaillances du marché privé dans la production de logements abordables, jumelés aux faiblesses des mesures sociales ou d'assistance financière. »¹¹¹

Puis, ajoutait la Commission, « ces difficultés liées à la discrimination au moment de l'accès au logement sont, d'autre part, amplifiées par la conjoncture du marché locatif ». Ainsi, « l'éventail des choix pour les personnes de condition sociale défavorisée s'est en effet réduit considérablement et ce, sous le poids de divers facteurs : insuffisance du stock des logements abordables disponibles sur le marché, augmentation consécutive du prix des logements et du taux d'effort financier exigé des locataires, production de logements abordables par le secteur

¹⁰⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (novembre 2001), préc., note 106, p. 3.

¹⁰⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2015), préc., note 106, p. 10.

¹¹⁰ *Id.*, p. 11. La récente politique nationale de lutte à l'itinérance le confirme d'ailleurs lorsqu'elle rapporte que « la pauvreté rend extrêmement difficile et souvent impossible l'accès à un logement salubre et sécuritaire ». MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Ensemble pour éviter la rue et en sortir — Politique nationale de lutte à l'itinérance*, Québec, Gouvernement du Québec, février 2014, p. 19, [En ligne]. <http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2013/13-846-03F.pdf>

¹¹¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (octobre 2002), préc., note 106, p. 25.

public insuffisante par rapport aux besoins, couverture elle aussi insuffisante de ces besoins par d'autres formes d'allocations »¹¹².

La Commission concluait alors que « non seulement la pauvreté affecte la réalisation du droit à se loger décemment, mais l'incapacité de se loger de façon *décente*, c'est-à-dire à un prix abordable et d'une façon qui permet de répondre à ses besoins de base, accentue encore la situation de pauvreté et d'exclusion sociale des personnes »¹¹³. Les travaux de la Commission ont en effet permis de démontrer que pour les personnes en situation de pauvreté, les impacts de la discrimination systémique en matière de logement « débordent la sphère restreinte du logement : ils s'inscrivent souvent dans un processus de détérioration des conditions de vie et éventuellement de la capacité d'insertion sociale »¹¹⁴. Concrètement, le non-respect du droit au logement mène notamment les personnes en situation de pauvreté à devoir :

- « se contenter d'un logement ne répondant pas à ses besoins », ce qui aura notamment des conséquences sur la santé tant psychologique que physique des membres de la famille;
- « poursuivre la recherche d'un logement plus convenable », en y mettant « l'énergie supplémentaire, éventuellement déménager à répétition; or on sait que la stabilité résidentielle, pour un locataire, est un facteur important de limitation des hausses de prix du logement »;
- « consacrer au logement des ressources supplémentaires qui hypothèqueront la part devant normalement être consacrée aux autres besoins essentiels, la nourriture devenant éventuellement le seul poste compressible du budget; de nouveau des conséquences sur la santé en résulteront inévitablement »;
- « négliger de payer son loyer, devenant ainsi les délinquants du secteur locatif, issue finale de la dégringolade sociale »¹¹⁵.

¹¹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2015), préc., note 106, p. 10-11.

¹¹³ *Id.*, p. 25-26.

¹¹⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (avril 1997), préc., note 105, p. 42.

¹¹⁵ *Id.*, p. 35-36.

Les plus récentes données en matière de logement locatif permettent par ailleurs de conclure que ces travaux de la Commission sont encore d'actualité. Parmi divers indicateurs, retenons par exemple qu'en 2011, 22,1 % des locataires québécois avaient des besoins impérieux de logement¹¹⁶ et 17,3 % d'entre eux vivaient dans un logement ne respectant pas la norme d'abordabilité¹¹⁷, ces proportions ayant légèrement augmenté par rapport aux données de 2006¹¹⁸. Soulignons que le revenu du ménage est clairement le facteur le plus significativement lié au fait d'avoir ou non des besoins impérieux de logement. Ainsi, 82,7 % des ménages ayant de tels besoins ont un revenu annuel avant impôt totalisant moins de 10 000 \$, 64,7 % de ceux-ci ont un revenu annuel avant impôt se situant entre 10 000 \$ et 19 000 \$ et 31 % d'entre eux ont un revenu annuel avant impôt entre 20 000 \$ et 29 000 \$. Ces proportions diminuent toutefois à 6,9 % pour les ménages ayant un revenu annuel avant impôt entre 30 000 \$ et 39 000 \$, à 2 % pour les ménages ayant un revenu annuel avant impôt entre 40 000 \$ et 50 000 \$ et à 0,1 % pour les ménages déclarant un revenu annuel avant impôt de 50 000 \$ et plus¹¹⁹. Notons en outre que les ménages composés d'Autochtones et de personnes immigrantes sont particulièrement sur-représentés parmi les ménages ayant un besoin impérieux de logement, composant respectivement 27,5 % 30 % de ceux-ci¹²⁰.

Eu égard à la norme d'abordabilité précitée, les données de l'*Enquête nationale auprès des ménages* menée par Statistique Canada en 2011 révèlent en outre que 36,8 % des ménages locataires du Québec consacrent plus de 30 % de leur revenu au loyer¹²¹. De ce nombre, près d'un ménage locataire sur deux consacre plus de 50 % de ses revenus à se loger. Plus le

¹¹⁶ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *Caractéristiques des ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement, Canada, provinces, territoires et régions métropolitaines, 2001, 2006 et 2011*, juin 2014, [En ligne]. https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/clifhaclin/remaha/stdo/tado/tadedo_024.cfm

¹¹⁷ *Id.*

¹¹⁸ *Id.*

¹¹⁹ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *Population totale et personnes vivant dans des ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement, selon des caractéristiques de la population et le sexe, Canada, Québec, 2006 et 2011*, juin 2014, [En ligne]. https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/clifhaclin/remaha/stdo/tado/tadedo_025.cfm

¹²⁰ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, préc., note 116.

¹²¹ STATISTIQUE CANADA, *Enquête nationale auprès des ménages*, Rapport des frais de logement au revenu, Québec, Produit 99-014-X2011028, 2011.

revenu total d'un ménage est bas, plus ce dernier consacre une part importante de ses revenus au logement¹²².

Dans un rapport publié en 2009 portant sur le Canada, le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies constatait par ailleurs la hausse du prix des loyers dans l'ensemble du pays, le mauvais état d'un nombre important de ceux-ci et la diminution de l'investissement dans le logement social¹²³. Cette situation a pour principale conséquence qu'un nombre important de ménages éprouvent des difficultés à trouver un logement décent et abordable.

C'est pourquoi les interventions dans le domaine du logement doivent être perçues comme étant une pierre angulaire de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale¹²⁴ et cela devrait se traduire dans le plan d'action gouvernementale à venir en cette matière. La Commission a recommandé à cet égard « que le gouvernement bonifie et rende récurrents les budgets consacrés au financement de nouveaux projets d'habitation sociale par le biais des différents programmes de la Société d'habitation du Québec prévus à cet effet »¹²⁵.

Au-delà de ce plan d'action, la Commission tient en outre à rappeler encore une fois l'importance pour le Québec de « se doter d'une politique du logement qui intègre une perspective de lutte contre la discrimination et la pauvreté, ce qui permettrait entre autres d'éviter que les interventions en matière de logement ne soient conçues en isolement »¹²⁶. La Commission souhaite enfin rappeler la recommandation qu'elle a faite à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la Charte quant à ce que « le droit à un logement suffisant soit

¹²² CENTRE INTERUNIVERSITAIRE DE RECHERCHE EN ANALYSE DES ORGANISATIONS, *Les ménages des quintiles de revenu inférieurs consacrent une part plus importante de leurs dépenses au logement et à l'alimentation*, [En ligne]. http://qe.cirano.qc.ca/theme/revenus_et_inegalites/dépenses_des_ménages

¹²³ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME), *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, Miloon Kothari. Addendum : Preliminary note on the mission to Canada (9 to 22 October 2007), 2009.

¹²⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (octobre 2002), préc., note 106, p. 26.

¹²⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 80, p. 181 et 201.

¹²⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2015), préc., note 106, p. 26, citant COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (octobre 2002), préc., note 106, p. 23, 24 et 28.

explicitement reconnu comme faisant partie du droit, garanti par l'article 45 de la Charte, à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent »¹²⁷.

Recommandation 4 : La Commission réitère sa recommandation voulant que le gouvernement bonifie et rende récurrents les budgets consacrés au financement de nouveaux projets d'habitation sociale par le biais des différents programmes de la Société d'habitation du Québec prévus à cet effet.

2.2.3 L'importance des déterminants sociaux de la santé et le droit à la santé

S'il est un gain important qu'on peut attribuer à l'intervention sociosanitaire de l'État québécois, c'est bien celui d'avoir contribué à améliorer la santé globale des populations. Comme le soulignait la Commission dans un mémoire adressé à la Commission des affaires sociales en 2006 :

« Il ne fait aucun doute que l'avènement d'un système de santé public fondé sur le besoin plutôt que sur la capacité de payer des individus a permis d'enregistrer d'importants gains en matière de lutte contre les facteurs de risque relatifs à la morbidité et à la mortalité. L'évolution des principaux indicateurs de santé globale que sont l'espérance de vie à la naissance, l'espérance de vie en bonne santé et le taux de mortalité infantile témoigne éloquentement des progrès importants qui ont été accomplis depuis la fin du XIXe siècle au nom de la santé publique. »¹²⁸

Cependant, malgré de nettes améliorations de la santé globale des populations, d'importantes inégalités de santé persistent dans la population québécoise. On note par exemple, pour la seule région montréalaise, un écart d'espérance de vie en bonne santé de 7,9 années entre le territoire sociosanitaire le plus riche (CLSC René-Cassin : 68,4 ans) et celui qui est le plus pauvre (CLSC Des Faubourgs : 60,5 ans). De tels écarts sont également observables ailleurs au Québec¹²⁹. Dans un rapport publié en 2012, le directeur de la santé publique de Montréal soulignait ce qui suit à ce propos :

¹²⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés – Volume 1 : Bilan et recommandations*, 2003, p. 25, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/bilan_charte.pdf

¹²⁸ 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 document de consultation « Garantir l'accès : un défi d'équité, d'efficacité et de qualité »*, (Cat. 2.412.102), mars 2006, p. 4, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_consultation_soins_sante.pdf

¹²⁹ INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE, *Espérance de vie sans incapacité, par territoire de CSSS, secteur de CLSC*, Montréal, 2006.

« [...] les ménages qui vivent avec un revenu inférieur au seuil de la mesure du panier de consommation courent des risques importants pour leur santé : ils sont plus susceptibles que les autres de rencontrer des obstacles quant à l'accès aux soins, d'être mal logés et de ne pouvoir consacrer une part adéquate de leur budget à une saine alimentation. »¹³⁰

Cette situation apparaît d'autant plus préoccupante à la lumière des données colligées au début de la section 2.2 du présent mémoire. Rappelons par exemple que, selon l'*Enquête canadienne sur le revenu*, 15,7 % des unités familiales vivaient avec un revenu inférieur au seuil de la MPC en 2012, au Québec¹³¹. Ce taux était encore plus élevé pour les personnes seules (27,2 %) et pour les familles monoparentales (29,9 %).

Ce que les nombreuses études épidémiologiques produites sur les causes des inégalités de santé nous enseignent, c'est que les facteurs qui contribuent à la construction de celles-ci sont multiples et qu'ils renvoient, pour une large part, à des déterminants qui sont indépendants du système de santé et sur lesquels l'univers biomédical a peu de prises. En somme, considérer ces déterminants, c'est prendre en compte le fait que « [...] non seulement les disparités physiques entre les individus ne sont pas fondées, de manière absolue, en nature, dans une sorte d'essence biologique de l'être humain, mais qu'elles sont aussi déterminées par les inégalités que la société institue »¹³². Dans cette perspective, l'état de santé ne relève pas uniquement du hasard ou de la seule hérédité : il est aussi et surtout le résultat d'une production de la société.

L'Organisation mondiale de la santé définit les déterminants sociaux de la santé comme « les circonstances dans lesquelles les individus naissent, grandissent, vivent, travaillent et vieillissent »¹³³. Pour l'OMS,

¹³⁰ AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, *Les inégalités sociales de santé à Montréal : le chemin parcouru – Rapport du directeur de santé publique 2011*, p. 3-4, [En ligne].
http://publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx_assssmpublications/978-2-89673-133-6.pdf

¹³¹ STATISTIQUE CANADA, *Enquête canadienne sur le revenu*, Taux de faible revenu, MPC, unités familiales, Québec, 2012.

¹³² Didier FASSIN, Hélène GRANDJEAN, Monique KAMINSKY, Thierry LANG et Annette LECLERC, « Connaître et comprendre les inégalités sociales de santé », dans Annette LECLERC *et al.* (dir.), *Les inégalités sociales de santé*, Paris, La Découverte/INSERM, coll. « Recherches », 2000, p. 13.

¹³³ ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *Comblant le fossé en une génération : Instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux de la santé – Rapport final de la Commission des Déterminants Sociaux de la Santé*, 2012, p. 26, [En ligne].
http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/fr/, (ci-après « OMS »).

« Les inégalités s'observent dans les conditions de vie pendant la petite enfance, dans la scolarisation, la nature de l'emploi et les conditions de travail, les caractéristiques physiques de l'environnement bâti et la qualité de l'environnement naturel. Selon la nature de ces environnements, les conditions matérielles, le soutien psychosocial et les schémas comportementaux ne sont pas les mêmes pour tous les groupes et les rendent plus ou moins vulnérables aux problèmes de santé. La hiérarchie sociale crée aussi des disparités dans l'accès et le recours aux soins, avec pour conséquence des disparités dans la promotion de la santé et du bien-être, la prévention de la maladie, les chances de rétablissement et de survie. »¹³⁴

De fait, l'état de santé d'un individu est fortement corrélé à la qualité des conditions de vie dans lesquelles il évolue et, ultimement, à son statut social¹³⁵. Plus le rang occupé dans la hiérarchie sociale est élevé, plus un individu peut mobiliser de ressources et exercer des choix favorables au maintien d'un bon état de santé. Pour les personnes qui disposent d'un revenu inférieur au seuil de la MPC, l'exercice de ces choix est fortement limité.

À titre d'exemple, les conditions de logement décrites dans la section 3.2.2 du présent mémoire ne sont pas sans incidence sur la santé des personnes qui occupent ces habitations. La direction de la santé publique de Montréal constate d'ailleurs qu'en raison de la pénurie de logements qui sévit depuis plusieurs années, « les habitations même les plus insalubres trouvent preneur ». Dans une vaste étude longitudinale pancanadienne réalisée entre 2008 et 2010, la Research Alliance for Canadian Homelessness Housing and Health, s'appuyant sur les données du recensement canadien de 2006, notait que 111 190 ménages québécois occupaient un logement insalubre¹³⁶. Les chercheurs associés à cette alliance observaient que les personnes qui habitent de tels logements étaient exposées aux mêmes problèmes de santé que les personnes en situation d'itinérance, notamment des problèmes graves de santé physique et mentale, et qu'ils étaient davantage sujets à subir des hospitalisations, à être la cible d'agressions physiques et à connaître la faim.

S'agissant de cette dernière dimension, le directeur de la santé publique de Montréal notait, dans le rapport qu'il a rendu public en 2011, que :

¹³⁴ *Id.*, p. 3.

¹³⁵ Michael MARMOT, *The Status Syndrome : How Social Standing Affects Our Health and Longevity*, New York : Owl Books, 2004; Richard WILKINSON et Kate PICKETT, *The Spirit Level : Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, New York, Bloomsbury Press, 2009.

¹³⁶ RESEARCH ALLIANCE FOR CANADIAN HOMELESSNESS, HOUSING AND HEALTH, *Housing Vulnerability and Health : Canada's Hidden Emergency*, Toronto, REACH, novembre 2010.

« Lorsqu'une part importante des revenus sert à payer le loyer, le budget réservé à la nourriture est plus limité. Dans ces conditions, il est fréquent que l'insécurité alimentaire survienne avec les risques de privation que cela peut entraîner pour les parents et leurs enfants. Et lorsque l'insécurité alimentaire implique la fréquentation de comptoirs d'aide alimentaire, cela contribue – comme bien d'autres éléments – à miner les sentiments de dignité et d'estime de soi des personnes vivant en situation de pauvreté. »¹³⁷

Selon les données de l'*Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes*, près de 269 000 ménages québécois avaient vécu l'insécurité alimentaire en 2004¹³⁸. 28,3 % de ces ménages (76 200 ménages) avaient par ailleurs vécu une situation d'insécurité alimentaire grave se caractérisant par des privations alimentaires fréquentes ou persistantes. Une majorité de ces ménages avaient l'aide sociale pour principale source de revenu. Par ailleurs, on notait que le fait de vivre seul, d'être à la tête d'une famille monoparentale ou d'avoir immigré au Canada depuis moins de dix ans était étroitement associé à un risque plus élevé de connaître des épisodes d'insécurité alimentaire. Par ailleurs, il a été démontré que les ménages où il existe des carences alimentaires connaissent davantage de problèmes de santé : anémie, statut pondéral insuffisant ou trop élevé, diabète, vulnérabilité accrue face aux infections de toutes sortes, maladies cardiovasculaires, etc.¹³⁹. Il faut également noter que les enfants qui font partie de ces ménages connaissent d'importantes entraves à leur développement cognitif, ce qui affecte leurs performances scolaires et qui peut ultimement nuire à leur insertion socio-professionnelle, une fois rendu à l'âge adulte¹⁴⁰.

De la même manière que pour le logement, la part des dépenses relatives à l'alimentation est inversement proportionnelle aux revenus des ménages : plus les revenus sont modestes, plus la part du budget qui est consacrée à l'alimentation est élevée¹⁴¹. Considérant qu'il s'agit des deux principaux postes de dépense des ménages québécois, la part du budget qui reste pour couvrir les autres besoins de base s'en trouve réduite : habillement, transport, dépenses

¹³⁷ AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, préc., note 130, p. 107.

¹³⁸ STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes- Sécurité alimentaire liée au revenu dans les ménages canadiens*, 2004, p. 105.

¹³⁹ DIRECTEUR DE SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, *Sondage régional sur la santé 2010 : Données sur l'insécurité alimentaire dans la population montréalaise*, 2011.

¹⁴⁰ Marie-France RAYNAULT et Dominique CÔTÉ, *Le bon sens à la scandinave : Politiques et inégalités sociales de santé*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2013, p. 25-26.

¹⁴¹ CENTRE INTERUNIVERSITAIRE DE RECHERCHE EN ANALYSE DES ORGANISATIONS, préc., note 122.

éducatives, etc. Ces derniers besoins, s'ils ne sont pas adéquatement comblés, peuvent aussi devenir des obstacles à une bonne santé.

De plus, il faut souligner que la situation socioéconomique des ménages détermine le milieu dans lequel ils évolueront¹⁴². Pour les ménages à faible revenu, le choix du lieu de résidence se restreint plus souvent qu'autrement à un milieu où les qualités environnementales sont déficientes : qualité de l'air et du sol laissant à désirer, grande densité humaine, manque d'espaces verts, etc. Ce sont autant d'éléments qui peuvent affecter la santé humaine et réduire la qualité de vie des personnes.

Puis, il faut ajouter à l'ensemble de ces déterminants de la santé, la nature de l'emploi et les conditions de travail auxquelles sont exposées de nombreuses personnes. Le directeur de la santé publique de Montréal s'exprime ainsi sur les inégalités de santé au travail :

« Les conditions liées à l'environnement dans lequel le travail s'exerce constituent un terrain fertile aux inégalités de santé au travail. L'exposition aux contaminants, aux agents biologiques et au bruit, ainsi que la lourdeur des charges physiques, les mouvements répétitifs, les contraintes organisationnelles, le manque de contrôle et de latitude décisionnelle et les risques d'agression sont tous des facteurs qui représentent des risques pour l'état de santé physique et mentale des travailleurs. »¹⁴³

S'ajoutent à ce portrait, l'éclatement des formes traditionnelles du travail et la croissance des diverses formes de travail atypique auxquelles nous assistons depuis quelques décennies qui contribuent à fragiliser les conditions de vie d'un nombre croissant de travailleurs. De fait, si la vaste majorité des travailleurs québécois occupaient autrefois un emploi garantissant des revenus stables, on constate que le travail devient aujourd'hui « [...] de plus en plus précaire, flexible, temporaire, de sorte qu'il ne permet souvent plus de garantir un niveau de revenu suffisant pour ne pas être pauvre »¹⁴⁴. Nous reviendrons plus en détail sur les obstacles systémiques que peuvent constituer différentes formes de travail atypique dans la section 2.3.2 du présent mémoire, mais il importe ici de souligner que « les effets délétères de ces formes de

¹⁴² Mario POLÈSE et Richard STREN, *The Social Sustainability of Cities : Diversity and the Management of Change*, Toronto, University of Toronto Press, 2000.

¹⁴³ AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, préc., note 130, p. 72.

¹⁴⁴ Pierre-Joseph ULYSSE, Frédéric LESEMANN et Fernando J. PIRES DE SOUSA, *Les travailleurs pauvres. Précarisation du marché du travail, érosion des protections sociales et initiatives citoyennes*, Presses de l'Université du Québec, 2014, p. 1.

travail sont nombreux : sur la rémunération ainsi que sur l'accès aux avantages sociaux, à la protection sociale, à la négociation collective et à la santé et sécurité au travail »¹⁴⁵.

Tout en reconnaissant l'importance de préserver les fondements du régime de santé et de services sociaux du Québec qui ont contribué à l'amélioration de l'état de santé des populations, à savoir l'accessibilité, l'universalité et la gratuité des soins, la Commission souhaite rappeler que les moyens à mettre en œuvre pour réduire les inégalités sociales en matière de santé ne peuvent se résumer aux seules interventions biomédicales¹⁴⁶. Il importe, comme elle l'a déjà démontré, que l'État puisse également mettre en œuvre « [...] des interventions visant le développement de l'environnement social des individus et a fortiori, des individus évoluant en milieux défavorisés »¹⁴⁷.

En conséquence, la Commission souhaite rappeler la recommandation qu'elle a formulée à plusieurs reprises, visant à inscrire explicitement dans la Charte le droit à la santé¹⁴⁸, tel qu'il est prescrit dans le PIDESC¹⁴⁹. Cette approche conjuguée, visant à renforcer les droits économiques et sociaux, tout en y inscrivant explicitement des droits tels que le droit au logement ou à la santé, constituent, de l'avis de la Commission, une manière privilégiée de s'attaquer aux sources des inégalités sociales de santé, qui ont pour ultime effet de restreindre les possibilités de participation sociale pour une part importante de la population québécoise¹⁵⁰.

2.3 Troisième orientation : Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail

La troisième orientation prévue à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* vise à favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail¹⁵¹. À ce sujet, le cahier de consultation mentionne entre autres qu'avoir accès à un emploi, « quand c'est possible » est le meilleur

¹⁴⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation intitulé « Ensemble pour les générations futures – Politique québécoise de la jeunesse »*, (Cat. 2.120-13.40), septembre 2015, p. 12, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_politique-immigration_rapport.pdf

¹⁴⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 128.

¹⁴⁷ *Id.*, p. 9.

¹⁴⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 127, p. 25-28.

¹⁴⁹ PIDESC, préc., note 11, art. 12.

¹⁵⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 128.

¹⁵¹ *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, préc., note 7, art. 10.

moyen de se sortir de la pauvreté. On y précise toutefois que « pour y parvenir, il est essentiel d'offrir aux individus les outils nécessaires pour leur assurer une formation adéquate et faciliter leur intégration au marché du travail »¹⁵².

La Commission s'est prononcée à maintes reprises sur les conditions devant permettre la mise en œuvre d'une approche visant à favoriser l'accès à l'emploi qui soit conforme aux droits et libertés de la personne garantis par la Charte. Chaque fois, la Commission a confirmé que le fait de viser « le développement de l'employabilité est un objectif fort louable »¹⁵³. Chaque fois, la Commission ajoutait néanmoins qu'on « ne peut rejeter l'entière responsabilité de l'intégration au marché du travail sur les individus sans s'attaquer en même temps aux causes profondes de la rareté et de l'inaccessibilité des emplois » et qu'« une perspective individualiste de la non-intégration au marché du travail est non seulement insatisfaisante, elle est faussée, notamment du fait qu'elle ne tient compte ni des causes de non-emploi ni des causes de la pauvreté »¹⁵⁴.

C'est donc sous l'angle d'une approche de l'intégration à l'emploi des personnes en situation de pauvreté fondée sur les droits et libertés de la personne que la Commission envisage plusieurs des enjeux liés à la troisième orientation devant guider l'élaboration du plan d'action gouvernementale à venir. Citons à cet égard l'« amélioration des conditions favorisant l'accès à l'emploi et le maintien dans l'emploi des personnes à faible revenu », l'« amélioration de la conciliation travail-famille, travail-études et famille-études et des conditions de travail dans les secteurs d'emploi occupés par les personnes à faible revenu », le « développement ou l'amélioration des compétences des personnes à faible revenu permettant l'intégration et le maintien en emploi » ou encore la « réduction des obstacles à l'intégration en emploi des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale »¹⁵⁵.

Vue sous cet angle, la présentation du Projet de loi n° 70, *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*¹⁵⁶ devant

¹⁵² MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 8, p. 20.

¹⁵³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2013), préc., note 5, p. 21; citant COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (juin 1988), préc., note 12, p. 4.

¹⁵⁴ *Id.*

¹⁵⁵ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 8, p. 20.

¹⁵⁶ *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*, projet de loi n° 70, préc., note 90.

l'Assemblée nationale soulève de sérieuses inquiétudes. La mise en œuvre du Programme objectif emploi tel qu'envisagé par le projet de loi viendrait dans les faits court-circuiter une approche visant à favoriser l'accès à l'emploi pour les personnes inscrites au Programme d'aide sociale fondée sur les droits et libertés qui leur sont garantis.

Ainsi, si la troisième orientation prévue à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* est l'occasion de rappeler les principales considérations devant guider le prochain plan d'action gouvernemental au chapitre de l'accès à l'emploi, la Commission entend référer principalement au mémoire qu'elle présentera à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale portant sur le Projet de loi n° 70 pour plus de détail à ce sujet¹⁵⁷. Les commentaires qui suivent s'en inspirent largement.

Rappelons d'abord brièvement que le Projet de loi n° 70 vise entre autres à instaurer le Programme objectif emploi au sein de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. Ce programme est défini comme un programme d'accompagnement personnalisé en vue d'une intégration en emploi¹⁵⁸ suivant un plan d'intégration préparé par le ministre à l'intention de tout participant¹⁵⁹. Ainsi, toute personne visée par règlement et qui, suivant une nouvelle demande, « aurait droit de bénéficier d'une prestation en vertu du Programme d'aide sociale » prévue en vertu de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, devrait « d'abord » participer à ce Programme objectif emploi¹⁶⁰. Notons que pour les personnes alors visées par règlement du gouvernement à venir, l'exercice « des activités favorisant leur intégration en emploi » ne serait plus seulement « encouragé » tel qu'établi à l'article 44 précité de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, mais conditionnerait l'octroi d'une prestation d'aide financière prévue à cette loi¹⁶¹. Les dispositions du projet de loi relatives au Programme objectif emploi écartent ainsi la garantie de prestation minimale prévue à l'article 59 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* qui prescrit que « la prestation accordée [en vertu du Programme d'aide sociale] à l'adulte seul ou à la famille ne peut être réduite pour défaut d'entreprendre des démarches en

¹⁵⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 91.

¹⁵⁸ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.1 al. 1 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

¹⁵⁹ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.3 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

¹⁶⁰ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.1 al. 2 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

¹⁶¹ *Id.* Voir également art. 22.

vue d'intégrer le marché du travail, notamment en cas de refus, d'abandon ou de perte d'emploi »¹⁶².

Nous en avons discuté dans le cadre de la section 2.2.1 du présent mémoire, en conditionnant pour les personnes visées, l'octroi d'une aide financière de dernier recours à leur participation à des mesures d'aide à l'emploi, le Projet de loi n° 70 porterait d'abord atteinte au droit, en pleine égalité, à des mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent prévu aux articles 10 et 45 de la Charte¹⁶³.

Cela dit, les mesures d'aide à l'emploi, telles que le Programme objectif emploi proposé, ne peuvent par ailleurs pas aller à l'encontre du droit au travail et des autres droits et libertés de la personne exercés dans le contexte d'un emploi¹⁶⁴. Elles ne doivent pas non plus être adoptées sans tenir compte d'importantes considérations d'ordre systémique liées au contexte socio-économique qui caractérise le marché de l'emploi — et qui ne relève pas de la volonté individuelle des personnes visées¹⁶⁵. À cet égard, nous traiterons des obstacles discriminatoires systémiques qui affectent le marché du travail et auxquels font face les personnes en situation de pauvreté¹⁶⁶ de même que de la prévalence de formes de travail atypique qui ne permettent pas de sortir de la pauvreté¹⁶⁷.

2.3.1 Une approche d'intégration à l'emploi fondée sur les droits et libertés de la personne

À maintes reprises, la Commission a souligné l'importance de viser le développement de l'employabilité et d'offrir des mesures d'insertion à l'emploi de qualité. Cet objectif d'insertion ou de réinsertion à l'emploi participe en effet du droit au travail, lequel est reconnu par de

¹⁶² *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 31, art. 59.

¹⁶³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 91, section 2.

¹⁶⁴ *Id.*, section 3.1.

¹⁶⁵ *Id.*, section 3.

¹⁶⁶ *Id.*, section 3.2.

¹⁶⁷ *Id.*, section 3.3.

nombreux instruments de droit international des droits de la personne¹⁶⁸. Le PIDESC énonce par exemple :

« Article 6

Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit.

Les mesures que chacun des États parties au présent Pacte prendra en vue d'assurer le plein exercice de ce droit doivent inclure l'orientation et la formation techniques et professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales. »¹⁶⁹

[Nous soulignons.]

C'est dans ce cadre que doivent s'inscrire les actions gouvernementales visant à favoriser l'accès à l'emploi et à valoriser le travail.

De façon plus particulière, ces actions gouvernementales ne doivent pas non plus contrevenir aux droits et libertés garantis par la Charte et exercés en contexte d'emploi.

Dans le cadre de son mémoire sur le Projet de loi n° 70 précité, la Commission explique par exemple que l'obligation d'accepter un emploi sous peine de sanction prévue au Programme objectif emploi contrevient au droit à la liberté de sa personne reconnu à l'article premier de la Charte qui énonce que « tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne »¹⁷⁰ puisque la liberté de sa personne, dans le contexte du travail, se

¹⁶⁸ Voir notamment : DUDH, préc., note 10, art. 23(1); *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 20 novembre 1989, 1577 R.T.N.U. 3, [1992] R.T. Can. n° 3 (entrée en vigueur pour le Canada le 12 janvier 1992), art. 5e)i); *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*, 18 décembre 1990, Res. A.G. 45/158 (Annexe) 30 I.L.M. 1521 (1991), art. 52 (1°) et *Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi de l'Organisation internationale du travail*, Genève, 9 juillet 1964, 569 R.T.N.U. 65, (entrée en vigueur pour le Canada le 15 juillet 1966), art. 1, al. 2c).

¹⁶⁹ PIDESC, préc., note 11, art. 6.

¹⁷⁰ Charte, préc., note 2, art. 1.

traduit par la liberté du travail. Le consentement dans le contexte du travail subordonné est en outre nécessaire, sous peine d'atteinte à la dignité de la personne¹⁷¹.

La Commission rappelle en outre à cet égard que le droit international des droits de la personne attache une importance particulière à la liberté du travail en tant que composante du droit au travail¹⁷². Citons notamment le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies qui a indiqué que si le droit au travail n'impliquait pas un droit absolu et inconditionnel à obtenir un travail, il « suppose de ne pas être forcé de quelque manière que ce soit à exercer une activité ou à prendre un emploi »¹⁷³. Retenons également que la liberté du travail, traduite par l'obligation d'éliminer tout travail forcé ou obligatoire, est l'un des principes et droits fondamentaux du travail, au nombre desquels on compte en outre la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession¹⁷⁴.

Retenons enfin l'analyse du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies qui, dans les observations finales de 1998 faisant suite à l'examen des rapports déposés par le Canada, a noté avec préoccupation l'adoption de programmes de travail obligatoire conditionnant le droit à l'aide sociale. Ce comité avait alors exhorté le gouvernement du Canada ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux « à réviser leurs législations respectives en matière de programmes de travail obligatoire pour s'assurer qu'elles ne contiennent aucune disposition contraire au droit de choisir librement son emploi et aux autres normes relatives au travail, notamment le salaire minimal, qui sont garantis non

¹⁷¹ *Id.*, art. 4.

¹⁷² Voir notamment : DUDH, préc., note 10, art. 23(1°); PIDESC, préc., note 11, art. 6, al. 1; *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, préc., note 168, art. 5e)i); *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*, préc., note 168, art. 52(1°).

¹⁷³ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX CULTURELS), *Observation générale n° 18, Article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. N.U. E/C.12/GC/18 (2006), (11 août 2000), par. 6, [En ligne].
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11

¹⁷⁴ *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Doc. Off. CIT, 97^e sess., 10 juin 2008.

seulement dans le Pacte, mais également dans les conventions pertinentes de l'OIT sur les droits fondamentaux des travailleurs et les normes du travail »¹⁷⁵.

Toujours à titre d'exemple, une mesure d'insertion ou de réinsertion à l'emploi en vertu de laquelle les participants visés seraient tenus de maintenir leur lien d'emploi, encore une fois sous peine de sanction, serait également susceptible de porter atteinte aux droits garantis par la Charte et en particulier, au droit à la liberté de sa personne (art. 1), au droit à la sauvegarde de sa dignité (art. 4) et au droit à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité (art. 46).

Tel que le rappelle la Commission dans le cadre de son mémoire sur le Projet de loi n° 70, la faculté de démissionner « marque la différence entre l'esclavage et la conception contemporaine du contrat de travail »¹⁷⁶. En outre, en privant une personne de la possibilité de quitter l'emploi ou la mesure d'insertion en cause, on supprime son ultime moyen de négociation en cas de désaccord avec son employeur. L'employé ne dispose plus de son dernier recours si d'aventure il était soumis à des conditions de travail injustes, déraisonnables ou qui menacent sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique. Cet état de fait menace l'équilibre que le droit du travail cherche à créer. Ainsi, écrit la Cour suprême :

« L'objectif principal du droit du travail a toujours été et, nous nous permettons de dire, sera toujours de neutraliser l'inégalité du pouvoir de négociation qui est et doit être inhérent dans les relations employeur-employé. [...] Il s'agit d'une tentative d'insuffler du droit dans une relation de commande et de subordination. »¹⁷⁷

Enfin, à maintes reprises, la Commission s'est inquiétée de l'effet potentiel sur les droits garantis par la Charte de la possibilité d'exclure les mesures d'employabilité de l'application de certaines dispositions du droit du travail existant dans la loi actuelle. Citons à cet égard l'article 11 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* précitée en vertu duquel on prévoit que :

¹⁷⁵ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada*, E/C.12/1/Add.31, Genève, ONU, 1998, par. 55, [En ligne].
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F1%2FAdd.31&Lang=fr

¹⁷⁶ Claude FABIEN, « La rupture du contrat par volonté unilatérale en droit québécois », (2006) 36 *R.G.D.* 85, p. 91.

¹⁷⁷ *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038.

« 11. Sauf dans les cas et dans la mesure prévus par règlement, les dispositions du chapitre III de la Loi sur l'administration publique (chapitre A-6.01), du Code du travail (chapitre C-27), de la Loi sur les décrets de convention collective (chapitre D-2), de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) et de la Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1) s'appliquent à une activité de travail réalisée dans le cadre d'une mesure ou d'un programme établi par le ministre. »¹⁷⁸

De même que l'article 6 du *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* qui énonce ce qui suit :

« 6. Les dispositions du Code de travail (chapitre C-27), de la Loi sur les décrets de convention collective (chapitre D-2), de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) et de la Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1) ne s'appliquent pas à une activité de travail qui n'est pas régie par le Code ou la loi visés.

[...]

En outre, les dispositions de ces lois ne s'appliquent pas à une personne qui réalise certaines activités de travail dans le cadre d'une mesure ou d'un programme d'aide et d'accompagnement social, si ces activités s'inscrivent dans une démarche visant à développer son autonomie et à favoriser son insertion sociale et professionnelle. »¹⁷⁹

Dès 1988, la Commission faisait part de ses craintes quant à l'effet d'une clause qui permet d'exclure les personnes bénéficiant d'un programme d'employabilité des garanties offertes par le droit du travail, écrivant notamment ce qui suit :

« À la limite, le projet de loi risque d'aboutir, comme plusieurs l'ont fait remarquer, à la création d'un bassin de main-d'œuvre à bon marché ne bénéficiant pas des garanties normalement reconnues aux travailleurs. Pourront ainsi se retrouver côte à côte, au sein d'une même entreprise, des travailleurs jouissant de conditions de travail négociées (ou fixées, à défaut, par la loi) et des prestataires faisant le même travail, mais ne bénéficiant ni des mêmes conditions de travail en général. »¹⁸⁰

La Commission avait alors déploré « l'injustice faite à une population déjà vulnérable »¹⁸¹ que constitue cette atteinte au droit à la liberté d'association, au droit à un traitement ou un salaire égal pour un travail équivalent et au droit à des conditions de travail justes et raisonnables, lesquels sont garantis par la Charte¹⁸².

¹⁷⁸ *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 31, art. 11.

¹⁷⁹ *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 32, art. 6.

¹⁸⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (juin 1988), préc., note 12, p. 25.

¹⁸¹ *Id.*, p. 26.

¹⁸² Charte, préc., note 2, art. 3, 19 et 46.

Plus récemment, dans le cadre de son mémoire sur le Projet de loi n° 70, la Commission soulignait que la Cour suprême a dernièrement mis à jour son interprétation du concept de liberté d'association. Si le droit d'appartenir à une association de salariés fait depuis longtemps implicitement partie de la liberté d'association¹⁸³, la Cour reconnaît maintenant explicitement que celle-ci protège contre « une entrave substantielle à un processus de négociation collective » y compris contre « tout régime législatif qui prive les employés de la protection adéquate dans leur interaction avec l'employeur »¹⁸⁴. Selon la Cour suprême, la liberté d'association englobe « l'activité collective qui permet à “ceux qui, par ailleurs, auraient été vulnérables et inefficaces de faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force de ceux avec qui leurs intérêts interagiss[ent] et, peut-être même, entr[ent] en conflit” »¹⁸⁵. [Renvoi omis.]

L'exclusion de la *Loi sur les normes du travail*¹⁸⁶ et de la *Loi sur les décrets des conventions collectives* contribuerait d'ailleurs tout autant à priver les participants à des mesures d'insertion ou de réinsertion à l'emploi de ce droit à des conditions de travail justes et raisonnables¹⁸⁷. En effet, « la *Loi sur les normes du travail* donne corps à la notion de conditions de travail justes et raisonnables protégées par l'article 46 de la Charte »¹⁸⁸.

Cela risque en outre d'accentuer le phénomène du travail atypique dont nous traiterons dans la sous-section suivante du présent mémoire.

¹⁸³ Renvoi relatif à la *Public Service Employee Relations Act d'Alberta*, [1987] 1 R.C.S. 313.

¹⁸⁴ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (P.G.)*, 2015 CSC 1, par. 80.

¹⁸⁵ *Id.*, par. 54.

¹⁸⁶ *Loi sur les normes du travail*, RLRQ., c. N-11.

¹⁸⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (juin 1988), préc., note 12, p. 22 à 25.

¹⁸⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 8, Loi modifiant le Code du travail à l'égard de certains salariés d'exploitation agricoles*, M^e Marie Carpentier, (Cat. 2.412.121), 2014, p. 20, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/commentaires_PL_8_travailleurs_agricoles.pdf; citant COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Conformité avec la Charte des droits et libertés de la personne du projet de loi : Loi modifiant les normes du travail*, M^e Maurice Drapeau, (Cat. 2.412.27.2), novembre 1990, p. 4.

2.3.2 Une approche d'intégration à l'emploi reconnaissant le caractère systémique des obstacles à l'emploi

A La discrimination présente sur le marché de l'emploi

Toujours au chapitre de la troisième orientation énoncée dans le cadre de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, la Commission tient par ailleurs à rappeler que l'action gouvernementale visant à favoriser l'accès à l'emploi et à valoriser le travail doit tenir compte des facteurs d'ordre systémique qui caractérisent le marché de l'emploi et constituent des obstacles auxquels doivent faire face les personnes maintenues en marge du marché de l'emploi. À défaut, les mesures d'aide risquent plutôt d'accroître les difficultés liées à ces obstacles et de maintenir les personnes visées en marge du marché de l'emploi.

Dès 1988, la Commission écrivait ce qui suit à ce propos : « Viser le “développement de l'employabilité” est fort louable, mais cette employabilité n'aura de sens que si elle permet de déboucher sur des emplois existants et accessibles »¹⁸⁹. La Commission relevait ainsi le paradoxe entre obstacles systémiques et responsabilisation individuelle qui sous-tend les mesures d'aide à l'emploi fondées sur une approche individualiste et pénalisante. Elle ajoutait, par ailleurs, que les « études mettent en lumière que la situation déplorable de certains groupes, sur le marché du travail, tient à des facteurs complexes, d'ordre global, davantage qu'à de quelconques “choix” individuels »¹⁹⁰.

Plus de 25 ans se sont écoulés depuis que la Commission a émis ce constat, mais il faut malheureusement se rendre à l'évidence que ce dernier demeure encore d'actualité. Plusieurs groupes continuent d'être la cible de préjugés et de pratiques discriminatoires en embauche.

Dans un avis, publié en juin 2015, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale affirmait d'ailleurs que « le premier frein à l'insertion en emploi prend bien souvent sa

¹⁸⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (juin 1988), préc., note 12, p. 4.

¹⁹⁰ *Id.* Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (janvier 1997), préc., note 5.

source dans un préjugé, tant de la part des employeurs que des intervenants ou de la société en général »¹⁹¹. Ainsi, soulignait ce comité :

« Les préjugés sont entre autres très forts envers les personnes en situation de pauvreté, plus spécifiquement les prestataires d'un programme d'assistance sociale, qu'on taxe souvent d'être incompetents, irresponsables, profiteurs et paresseux, sans même connaître leur réalité. De nombreuses études démontrent pourtant que l'immense majorité d'entre eux souhaitent intégrer le marché du travail, mais que de nombreux obstacles systémiques les en empêchent. »¹⁹²

De fait, les bénéficiaires de programmes d'aide sociale connaissent d'importantes difficultés en termes d'accès à l'emploi. Trop souvent s'ajoute à cette situation déjà difficile le fait que ces personnes présentent des caractéristiques associées à un des motifs de discrimination prohibés à l'article 10 de la Charte et qu'en raison de ces caractéristiques, qui sont indépendantes de leurs qualifications et compétences, elles peuvent être exclues du marché du travail par des employeurs qui nourrissent des préjugés à leur égard. Malgré que la discrimination à l'embauche soit interdite tant en vertu des articles 10 et 16 de la Charte que de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁹³ ou de l'article 7 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹⁹⁴ en ce qui a trait aux employeurs relevant de la compétence fédérale, les principaux indicateurs en matière d'emploi et de revenu nous révèlent que les membres de certains groupes éprouvent davantage de difficultés à faire valoir leurs qualifications, compétences et expériences pertinentes sur le marché du travail.

Il en est ainsi des femmes, pour lesquelles on constate, encore aujourd'hui, d'importants écarts entre le traitement qui leur est accordé en milieu de travail et celui qui est accordé aux hommes. Bien que les femmes représentent 47,4 % de la population active du Québec et qu'elles affichent un taux de chômage moins élevé que les hommes (6,3 % contre 9 %, en 2014), les principaux indicateurs du marché de l'emploi soulignent qu'elles continuent, pour une large part, à y occuper une position beaucoup plus fragile que leurs collègues masculins¹⁹⁵. Elles sont

¹⁹¹ COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever. L'aide à l'emploi : pour une intégration durable*, Québec, 2015, p. 12, [En ligne]. <http://www.cclp.gouv.qc.ca/publications/index.asp?categorie=1500301#liste>

¹⁹² *Id.*

¹⁹³ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.U.)], art. 15.

¹⁹⁴ *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, c. H-6.

¹⁹⁵ CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *Portrait des Québécoises en 8 temps – Édition 2015*, p. 14.

deux fois plus nombreuses à occuper un emploi à temps partiel que les hommes (25,4 % c. 12,3 %). Par ailleurs, lorsqu'elles exercent un emploi à temps plein, leur revenu annuel correspond à 75,3 % de celui des hommes. À ce titre, il faut signaler que la situation des femmes ne s'est pas améliorée dans la dernière décennie : elle a même connu un léger déclin depuis 2007, alors que cette proportion s'élevait à 76,2 %. Il faut également noter qu'en 2013, 60,9 % des personnes qui étaient rémunérées au salaire minimum étaient des femmes (57,4 % en 2012).

De la même manière, la situation des membres des minorités racisées sur le marché du travail demeure préoccupante. Qu'ils soient nés ici ou qu'ils soient immigrants, ceux-ci présentent un taux de chômage au moins deux fois plus élevé que celui de la population totale en âge de travailler¹⁹⁶. Dans une étude qu'elle a menée en 2011, la Commission a procédé à un « testing » visant à « mesurer l'ampleur de la discrimination subie par les minorités racisées dans certains segments du marché du travail montréalais à l'étape du recrutement »¹⁹⁷. Cette étude a permis de constater qu'à caractéristiques et compétences égales, un candidat au patronyme québécois a au moins 60 % plus de chances d'être invité à un entretien d'embauche qu'une personne qui a un nom à consonance africaine, arabe ou latino-américaine. Les résultats de ce « testing », associés aux principaux indicateurs en matière d'emploi, ont mené la Commission à conclure et à recommander ce qui suit :

« Dans la mesure où cette étude a démontré que tous les groupes ne partent pas sur un pied d'égalité dans la course à l'emploi, que le marché du travail, lorsque laissé à lui-même, tend à reproduire l'exclusion des groupes historiquement dominés, la recommandation de la Commission selon laquelle le gouvernement devrait adopter sans

¹⁹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 145, p. 10. Ce taux est trois fois plus élevé pour les personnes immigrantes appartenant à une minorité visible qui sont arrivées au Québec entre 2006 et 2011. On note cependant que les personnes d'origine arabe qui sont arrivées au Québec durant cette période sont plus fortement touchées par le chômage (quatre fois plus que dans la population totale) et que les femmes d'origine arabe sont davantage susceptibles de vivre une telle situation (taux de chômage cinq fois plus élevé que celui de l'ensemble des femmes non immigrantes et qui n'appartiennent pas à une minorité visible). Source : STATISTIQUE CANADA, Enquête nationale auprès des ménages de 2011, produit numéro 99-012-X2011038 au catalogue de Statistique Canada, [En ligne]. <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/dp-pd/dt-td/Rp-fra.cfm?LANG=F&APATH=3&DETAIL=0&FL=A&FREE=0&GC=0&GID=0&GK=0&GRP=0&PID=105611&PRID=0&PTYPE=105277&S=0&SHOWALL=1&SUB=0&Temporal=2013&THEME=96&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF>

¹⁹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mesurer la discrimination à l'embauche subie par les minorités racisées : Résultats d'un « testing » mené dans le Grand Montréal*, Paul Eid, avec la collaboration de Meissoon Azzaria et Marion Quérat, (Cat. 2.120-1.31), mai 2012, [En ligne]. http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/etude_testing_discrimination_emploi.pdf

tarder une politique globale de lutte contre le racisme et la discrimination est plus que jamais d'actualité. Une telle politique devrait notamment prévoir de nouveaux leviers juridiques pour stimuler la mise en place de programmes d'accès à l'égalité dans les entreprises privées et dans les OSBL, secteurs au sein desquels, on l'a vu, la discrimination est particulièrement à risque de survenir à l'étape du recrutement. »¹⁹⁸

Un tel constat peut facilement être transposable à d'autres groupes. C'est le cas notamment des personnes en situation de handicap qui, il importe ici de le rappeler, sont jugées sans contrainte sévère à l'emploi au sens de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* dans près de 50 % des cas¹⁹⁹. Selon la plus récente *Enquête sur la participation et les limitations d'activités* (EPLA) de Statistique Canada²⁰⁰, les personnes ayant une incapacité sont moins susceptibles d'occuper un emploi que celles n'ayant pas d'incapacités, et ce, peu importe le groupe d'âge auquel elles appartiennent. Au Québec, près de 40 % des personnes avec incapacités âgées de 15 à 64 ans ne faisaient pas partie de la population active en 2006. Parmi la population active, 40 % des personnes ayant une incapacité avaient un emploi, tandis que cette proportion s'élevait à 73 % chez les personnes sans incapacité. Par ailleurs, il faut noter que, pour qu'une personne en situation de handicap puisse avoir des chances égales de décrocher un emploi, elle doit avoir un niveau de scolarité beaucoup plus élevé qu'une personne sans handicap :

« Si une personne sur deux vivant sans incapacité arrive à décrocher un emploi sans obtenir de diplôme d'études secondaires, ce n'est qu'avec un diplôme d'études collégiales en poche que les personnes vivant avec une incapacité ont les mêmes probabilités de se trouver un emploi. »²⁰¹

Les personnes en situation de handicap éprouvent donc globalement plus de difficulté à intégrer le marché du travail et la situation de certaines d'entre elles mérite une attention encore plus particulière, en raison de l'ampleur de l'exclusion qu'elles subissent. C'est le cas, notamment, des personnes présentant des troubles de santé mentale. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « [...] les personnes souffrant de troubles mentaux ont généralement entre 30 et 50 % moins de chances de trouver un emploi que celles ayant

¹⁹⁸ *Id.*, p. 46.

¹⁹⁹ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Vivre avec une incapacité au Québec*, novembre 2010, p. 206-213.

²⁰⁰ Les données présentées ici sont tirées d'un portrait statistique réalisé par l'Institut de la statistique du Québec à partir des enquêtes EPLA 2001 et 2006. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Vivre avec une incapacité au Québec : Un portrait statistique à partir de l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités de 2001 à 2006*, 2010.

²⁰¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 51, p. 16.

d'autres problèmes de santé ou d'autres incapacités »²⁰². Qui plus est, le Groupe provincial d'experts sur l'intégration au travail en santé mentale, reprenant les données de l'OMS et celle du Comité de la santé mentale du Québec, souligne qu'environ 90 % des personnes qui présentent des problèmes graves de santé mentale, mais qui sont aptes et disponibles à intégrer le marché du travail n'occupent pas d'emploi rémunéré (contrairement à 50 % pour les personnes présentant un handicap physique)²⁰³.

D'autres groupes connaissent également des difficultés à intégrer le marché de l'emploi, en raison de pratiques des employeurs, souvent teintées de préjugés, qui peuvent avoir pour effet de compromettre cette intégration. C'est notamment le cas des jeunes de 15 à 29 ans²⁰⁴, mais également des personnes vieillissantes²⁰⁵. S'agissant plus particulièrement de l'accès au travail pour les jeunes, la Commission a récemment rappelé que cette problématique doit être abordée selon une perspective qui tient compte de la confluence de motifs de discrimination : à la discrimination fondée sur l'âge peuvent s'ajouter d'autres formes de discrimination liés à la race, la couleur, le sexe, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale ou le handicap des jeunes qui sont en recherche d'emploi²⁰⁶.

Si les principaux indicateurs socio-économiques permettent d'obtenir une mesure fiable des difficultés qui sont éprouvées par certains groupes dans l'accès au marché du travail, les plaintes déposées à la Commission constituent un précieux instrument de mesure pour évaluer l'ampleur de la discrimination dont peuvent être victimes ces groupes dans le secteur du travail. Une analyse des dossiers d'enquête ouverts à la Commission dans les dernières années permet de constater que les plaintes relatives au travail sont en constante augmentation depuis

²⁰² ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Maladie, invalidité et travail : garder le cap dans un contexte de ralentissement de l'activité économique – Document de base*. Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, 2009, p. 10.

²⁰³ GROUPE PROVINCIAL D'EXPERTS SUR L'INTÉGRATION AU TRAVAIL EN SANTÉ MENTALE, *Intégration au travail en santé mentale : Constats, orientations et recommandations. Document d'orientation présenté à la Direction de la santé mentale du ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale*, Association québécoise pour la réadaptation psychosociale, décembre 2012, p. 7.

²⁰⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 145, p. 4-15.

²⁰⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 128, p. 21-30; Carole BROUSSEAU, « Main-d'œuvre vieillissante : une stratégie d'accommodement est-elle nécessaire? », (2002) 62 *R. du B.* 239-253; Michel COUTU, « Les Chartes des droits et le vieillissement au travail », dans Hélène DAVID (dir.), *Actes du colloque « Le vieillissement au travail, une question de jugement »*, Montréal, Institut de recherche appliquée sur le travail, 1990, p. 72-75.

²⁰⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 196, p. 4.

le début des années 2000²⁰⁷. En 2014-2015, 56 % des dossiers ouverts à la Commission concernaient le secteur du travail, loin devant les autres secteurs d'activités : acte juridique/biens et services (19 %), logement (11 %) et accès aux transports et lieux publics (11 %)²⁰⁸. Les principaux motifs de discrimination invoqués dans les dossiers ouverts en matière de travail étaient le handicap (31,9 %), la race, la couleur ou l'origine ethnique ou nationale (17,5 %) et l'âge (14,2 %)²⁰⁹.

De telles données permettent de constater que certains segments de la population québécoise se butent encore à de nombreux obstacles lorsqu'il s'agit d'intégrer le marché de l'emploi. Ces données, bien qu'elles soient révélatrices du traitement discriminatoire dont sont victimes certains groupes dans le secteur du travail, doivent toutefois être interprétées avec prudence, car elles ne permettent pas de mesurer l'ampleur totale de la discrimination en matière d'accès à l'emploi : ce ne sont pas toutes les situations discriminatoires qui donnent lieu au dépôt d'une plainte à la Commission. Il faut également considérer que certains groupes historiquement discriminés n'exercent très peu de recours à cet effet : les membres des communautés autochtones en sont un exemple.

S'appuyant sur les conclusions du Tribunal des droits de la personne dans le jugement *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz Métropolitain inc.*, la Commission rappelait récemment que la discrimination rencontrée par certains groupes sur le marché du travail est plus souvent qu'autrement systémique²¹⁰.

C'est pour corriger la situation des personnes faisant partie de groupes victimes de discrimination dans l'emploi que, en 1985, le législateur québécois a prévu ajouter à la partie III de la Charte des mesures d'accès à l'égalité en emploi pour certains groupes, dans le cadre de programmes volontaires ou imposés. Suite à une décision du Conseil des ministres en 1987, le gouvernement québécois se dotait par ailleurs d'un programme d'obligation contractuelle en vertu duquel certaines entreprises ou organisations soumissionnant pour l'obtention de contrats

²⁰⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport d'activités et de gestion 2014-2015*, p. 53, [En ligne]. http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/RA_2014_2015.pdf

²⁰⁸ *Id.*, p. 51.

²⁰⁹ *Id.*, p. 51-53.

²¹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *préc.*, note 196, p. 10.

de biens et de services ou faisant une demande pour l'obtention d'une subvention doivent s'engager formellement à implanter un programme d'accès à l'égalité advenant l'attribution d'un contrat ou l'octroi d'une subvention. Enfin, en 2001, la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* entrainée en vigueur. Cette loi impose aux organismes publics de corriger la situation de certains groupes (femmes, minorités ethniques, minorités visibles et Autochtones) en appliquant un programme d'accès à l'égalité. Cette loi a été modifiée en 2004 pour inclure les personnes handicapées parmi les groupes visés.

La mise en place de programmes d'accès à l'égalité suppose :

« [...] l'identification des effets cumulatifs d'une discrimination systémique et des pratiques qui la soutiennent. Par la suite, des mesures spéciales peuvent être développées en faveur des groupes ciblés qui, du fait de cette discrimination, connaissent un retard substantiel dans le domaine du travail [...] Ces mesures permettent d'accorder une préférence aux groupes cibles jusqu'à ce que soit atteinte une représentation équitable : embauche et promotion préférentielles à compétence équivalente. La loi confirme le caractère non discriminatoire de ces mesures préférentielles puisque celles-ci constituent un moyen pour réparer une discrimination systémique. Cependant, ces mesures sont temporaires et doivent être levées dès que les objectifs visés sont atteints. »²¹¹

Dans un contexte où le législateur souhaite favoriser l'accès à l'emploi de personnes qui en sont exclues, la Commission tient à rappeler qu'un tel objectif ne peut se matérialiser sans une véritable prise en compte des obstacles systémiques qui empêchent les membres de certains groupes d'accéder au marché du travail. Cette prise en compte doit être assortie d'une volonté ferme de mettre de l'avant des mesures visant à enrayer la discrimination systémique dont sont victimes ces groupes, lorsqu'il s'agit de leur insertion en emploi, et de la responsabilisation corrélative de l'ensemble des acteurs du marché de l'emploi. Les programmes d'accès à l'égalité constituent une action proactive pour parvenir à ces fins. Pour cette raison, la Commission réitère les recommandations qu'elle a déjà formulées à plusieurs reprises, concernant non seulement le renforcement des programmes d'accès à l'égalité déjà existants, mais également une implantation élargie de ceux-ci à la fonction publique du Québec et aux

²¹¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur la stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées*, M^e Daniel Carpentier, Muriel Garon et Monik Bastien, (Cat. 2.412.3.4), janvier 2007, p. 2, [En ligne].
http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/personnes_handicapees_integration_strategie.pdf

entreprises privées, secteurs au sein desquels la discrimination est également à risque de survenir à l'étape du recrutement²¹².

Recommandation 5 : La Commission réitère les recommandations qu'elle a déjà formulées à plusieurs reprises, concernant non seulement le renforcement des programmes d'accès à l'égalité déjà existants, mais également une implantation élargie de ceux-ci à la fonction publique du Québec et aux entreprises privées, secteurs au sein desquels la discrimination est également à risque de survenir à l'étape du recrutement.

B Le travail atypique et les droits de la personne

Les groupes de personnes protégées au titre du droit à l'égalité garanti par la Charte sont susceptibles de subir une autre forme de discrimination systémique, plus pernicieuse parce qu'encore moins visible, du fait de leur surreprésentation dans certaines formes d'emplois atypiques. En effet, la proportion des personnes occupant de tels emplois n'est pas facile à déceler parmi les statistiques produites nationalement, en particulier les statistiques de chômage²¹³. Cependant, la Commission a récemment réitéré sa préoccupation face à une détérioration du marché du travail qui se manifeste par un accroissement des emplois atypiques²¹⁴.

On qualifie d'atypiques les formes de travail qui s'éloignent du salariat conventionnel²¹⁵. Ce vocable recoupe le travail à temps partiel, à durée déterminée, le travail temporaire, occasionnel ou sur appel, le cumul d'emploi, le travail intérimaire dans lequel une agence intervient, le travail autonome, les stages et les emplois subventionnés par l'État. Ces formes de travail se caractérisent par un statut ambigu par rapport au chômage parce que l'on passe de

²¹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 145; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 197 et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *id.*

²¹³ Jean-Denis GAGNON, « Employé parfois ou quelques fois. Le travail atypique ou précaire; les insuffisances du droit canadien et québécois », (1991) *R. du B. can.* 71, 72.

²¹⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 145, p. 12.

²¹⁵ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Principes et droits fondamentaux au travail : Traduire l'engagement en action, Discussion récurrente en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable et du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, Rapport VI, Genève, 2012, p. 35 (par. 87). Voir également : CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *Emploi atypique cherche normes équitables*, Lucie DESROCHERS, 2000, p. 9.

l'un à l'autre sans démarcation ferme²¹⁶. Comme la Commission l'a souligné : « Les effets délétères de ces formes de travail sont nombreux : sur la rémunération ainsi que sur l'accès aux avantages sociaux, à la protection sociale, à la négociation collective et à la santé et sécurité au travail »²¹⁷.

Or, depuis quelques décennies, on observe une augmentation marquée du travail atypique au Québec²¹⁸. Selon une étude réalisée pour le compte du Conseil régional des élus de Montréal par le professeur Pierre-Joseph Ulysse²¹⁹, le nombre de personnes qui exercent ce type de travail au Québec aurait pratiquement triplé entre 1976 et 2001, passant de 424 747 à 1 252 232 personnes. La proportion de travailleurs occupant un emploi atypique aurait continué à progresser depuis, représentant aujourd'hui près de 40 % de tous les travailleurs québécois. Rappelons en outre les données de l'Institut de la statistique du Québec colligées dans le cadre de la section 2.2 du présent mémoire à l'effet que le taux de faible revenu basé sur la MPC des personnes travaillant toute l'année, mais pas toujours à temps plein, des personnes ne travaillant qu'une partie de l'année ou encore des personnes se déclarant travailleurs autonomes ou aides familiales non rémunérées ont augmenté²²⁰.

De fait, si la vaste majorité des travailleurs québécois occupaient autrefois un emploi garantissant des revenus stables, on constate que le travail devient aujourd'hui « [...] de plus en plus précaire, flexible, temporaire, de sorte qu'il ne permet souvent plus de garantir un niveau

²¹⁶ Lucie France DAGENAIS, *La question des jeunes et la stratégie d'emploi jeunesse : éléments de réflexion*, (Cat. 2.500-83), texte de conférence, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 1997, p. 19.

²¹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 145, p. 12 qui fait référence à Yanick NOISEUX, « Le travail atypique au Québec : Les jeunes au coeur de la dynamique de précarisation par la centrifugation de l'emploi », (2012) 7 (1) *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail* 28, 46 et à Élise LEDOUX, Pierre-Sébastien FOURNIER, Danièle CHAMPOUX et al., « Les conditions de travail au Québec : une analyse différenciée selon les groupes d'âge », (2013) 68 (4) *Relations industrielles/Industrial Relations*, 590.

²¹⁸ Jane JENSON et Claude MARTIN, « Pauvreté, précarité : quels modes de régulation? », *Lien social et Politiques*, n° 61, 2009, p. 7-11.

²¹⁹ Pierre-Joseph ULYSSE, avec la collaboration d'Alfred PIERRE, Robert JEAN et Martin-Pierre NOMBRE. *Quand le travail n'empêche plus d'être pauvre – Rapport présenté au Forum de développement social de l'île de Montréal*, mars 2006.

²²⁰ Préc., note 70.

de revenu suffisant pour ne pas être pauvre »²²¹. Une part de plus en plus importante des personnes économiquement pauvres ne se trouvent effectivement pas en dehors du marché de l'emploi, mais plutôt à sa périphérie²²². À ce propos, il est intéressant de retenir que le dernier rapport statistique du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale sur la clientèle des programmes d'assistance sociale publié au moment d'écrire ces lignes relate que 29,1 % des prestataires jugés aptes au travail déclarent des revenus d'emploi tout en continuant d'avoir besoin du soutien du Programme d'aide sociale²²³.

Occuper un emploi atypique signifie souvent bénéficier de conditions de travail inférieures à celles des emplois salariés classiques²²⁴, voire, selon le Bureau international du travail, être exclu de la protection du droit du travail :

« De plus, les travailleurs occupant un emploi atypique risquent davantage d'être exclus du champ d'application de la législation relative à la protection de l'emploi, de certaines prestations de sécurité sociale, des possibilités de formation professionnelle et de promotion et, [...] des mécanismes de représentation collective. »²²⁵

Ce même organisme a d'ailleurs attiré l'attention sur la démarche de plusieurs fédérations internationales du travail qui ont saisi le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales, « faisant valoir que l'emploi précaire constitue un obstacle majeur à l'exercice des droits fondamentaux »²²⁶.

Or, certains groupes protégés en vertu du droit à l'égalité garanti par le Charte sont surreprésentés au sein des emplois atypiques, en particulier les femmes²²⁷ et les jeunes²²⁸. Une

²²¹ Pierre-Joseph ULYSSE, Frédéric LESEMAN et Fernando J. PIRES DE SOUSA, *Les travailleurs pauvres. Précarisation du marché du travail, érosion des protections sociales et initiatives citoyennes*, Presses de l'Université du Québec, 2014, p. 1.

²²² François DUBET, *Injustices. L'expérience des inégalités au travail*, Paris, Éditions du Seuil, 2006, p. 8.

²²³ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale – Novembre 2015*, p. 3, [En ligne].
<http://www.mess.gouv.qc.ca/statistiques/prestataires-assistance-emploi/index.asp>

²²⁴ CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, préc., note 215, p. 9.

²²⁵ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, préc., note 215, p. 37 (par. 90).

²²⁶ *Id.*, p. 36 (par. 88).

²²⁷ CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, préc., note 215, p. 11; BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, préc., note 215, p. 37 (par. 90). Voir également : préc., note 195.

²²⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 145, p. 12; CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, préc., note 215, p. 13; BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, préc., note 215, p. 37 (par. 90).

telle surreprésentation laisse présager une discrimination systémique à l'égard de ces groupes qu'une véritable politique de l'emploi devrait voir à éradiquer.

Ainsi, la Commission rappelle que les mesures visant à favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail à venir dans le cadre du prochain plan d'action gouvernemental faisant ici l'objet d'une consultation ne devront avoir pour effet d'engendrer une surreprésentation des personnes au sein de ces emplois qualifiés d'atypiques en raison de leur condition sociale. À cet égard, réitérons que l'objectif de favoriser l'intégration ou la réintégration en emploi des personnes inscrites à un programme d'aide sociale est « un objectif valable, mais dont la réalisation demeure tributaire de la disponibilité d'emplois stables et convenables »²²⁹. Dans la même veine, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations du Bureau international du Travail a pour sa part rappelé la nécessité de coordonner les efforts afin de permettre aux chômeurs de chercher des emplois convenables :

« Cette notion d'emploi convenable renferme un message simple, mais très significatif en faveur d'une coordination des efforts de part et d'autre – d'un côté, la politique de l'emploi devrait être conçue pour promouvoir non seulement le plein emploi productif et librement choisi, mais également les emplois convenables donnant droit à l'ensemble des droits en matière de sécurité sociale et respectant la dignité des travailleurs et, de l'autre, la sécurité sociale, en tant que moyen de promouvoir l'emploi, devrait être conçue de façon à permettre aux demandeurs d'emploi de chercher des emplois convenables et de les protéger des décisions qui les privent de leurs droits à la sécurité sociale en cas de refus d'offres d'emploi non convenables ou de participer à des programmes de promotion du marché de l'emploi inappropriés. »²³⁰

[Renvoi omis. Nous soulignons.]

Dans son plus récent avis, portant sur l'aide à l'emploi menant à une intégration durable, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale notait justement ce qui suit à ce propos :

« Plusieurs obstacles empêchent la réalisation effective du droit au travail, notamment la précarité de l'emploi pour un nombre important de travailleuses et de travailleurs et le nonaccès de plusieurs aux mesures nécessaires à leur intégration au marché du travail dans des conditions décentes.

²²⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (juin 1988), préc., note 12, p. 2.

²³⁰ COMMISSION D'EXPERTS POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS, BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Étude d'ensemble concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Genève, 2011, p. 229 (par. 523).

Le droit au travail est également nié par la rareté des emplois correspondant aux caractéristiques des personnes sans emploi, par la discrimination, par la sous-qualification d'un nombre important de personnes en emploi ou sans emploi, par des exigences d'embauche parfois excessives, par la non-reconnaissance d'expériences et de diplômes acquis à l'étranger, par l'absence ou l'insuffisance de services connexes (transport, garderies, etc.) et, pour certaines, par un revenu disponible si faible qu'il constitue en soi un obstacle à l'intégration. »²³¹

À la lumière de ces considérations, la Commission réitère la recommandation qu'elle a formulée dans le cadre de son mémoire sur le Projet de loi n° 70, à l'effet que les mesures d'aide à l'emploi soient définies en tenant compte de la discrimination systémique dont sont victimes certains groupes protégés en vertu du droit à l'égalité garanti par la Charte en raison de leur surreprésentation parmi les personnes occupant un emploi atypique²³².

De façon plus particulière, le plan d'action gouvernemental contre la pauvreté et l'exclusion sociale devrait également tenir compte de la recommandation émise par la Commission eu égard à la future Politique jeunesse suivant laquelle celle-ci devrait prévoir comme priorité d'intervention que les jeunes aient effectivement accès à des emplois de qualité qui leur assurent, peu importe le type de travail, le bénéfice des régimes étatiques d'avantages sociaux, de protection sociale et du droit du travail conformément aux dispositions de la Charte²³³.

Recommandation 6 : La Commission réitère sa recommandation à l'effet que les mesures d'aide à l'emploi soient définies en tenant compte de la discrimination systémique dont sont victimes certains groupes protégés en vertu du droit à l'égalité garanti par la Charte en raison de leur surreprésentation parmi les personnes occupant un emploi atypique.

Recommandation 7 : Considérant que celle-ci devrait également être prise en compte dans l'élaboration du prochain plan d'action gouvernementale contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la Commission réitère la recommandation qu'elle a émise eu égard à la future Politique jeunesse suivant laquelle celle-ci devrait prévoir comme priorité d'intervention que les jeunes aient effectivement accès à des emplois de qualité qui leur assurent, peu importe le type de travail, le bénéfice des régimes étatiques d'avantages sociaux, de protection sociale et du droit du travail conformément aux dispositions de la Charte.

²³¹ COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, préc., note 191, p. 11.

²³² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 91, p. 46.

²³³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 145, p. 14.

2.4 Quatrième orientation : Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société

La quatrième orientation de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* dont fait mention le cahier de consultation relatif au plan d'action gouvernemental à venir en la matière concerne l'engagement de l'ensemble de la société²³⁴. Le cahier de consultation rappelle à ce propos que « lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale est un défi collectif »²³⁵. On y interpelle les paliers de gouvernement, les organismes communautaires, les citoyennes et les citoyens ainsi que les entreprises, soulignant que « tous ont un rôle à jouer pour favoriser la cohésion sociale et lutter contre les formes de discrimination sociale et matérielle »²³⁶. Puis, on ajoute que « les préjugés à l'égard des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale nuisent à leur participation sociale et à leur plein épanouissement » et qu'il faut donc axer nos interventions en vue de « réduire les barrières afin de favoriser l'engagement de toutes les citoyennes et tous les citoyens »²³⁷.

La Commission ayant déjà abordé quelques-unes des barrières systémiques emportant discrimination envers les personnes en situation de pauvreté dans les sections précédentes du présent mémoire, elle ne peut qu'être d'accord avec une telle orientation.

L'importance de favoriser l'engagement de l'ensemble de la société dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale prend d'ailleurs une nouvelle actualité alors qu'un récent rapport de recherche remis à la Commission²³⁸ confirme l'ampleur des préjugés et stéréotypes ciblant plus particulièrement les personnes prestataires d'un programme d'aide sociale. En effet, ce rapport révèle que 49,1 % des Québécois affirment entretenir une opinion négative à l'égard des prestataires de l'aide sociale et que « la figure de "l'assisté social" est clairement l'objet

²³⁴ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 8, p. 22; *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, préc., note 7, art. 11.

²³⁵ *Id.*

²³⁶ *Id.*

²³⁷ *Id.*

²³⁸ Pierre NOREAU, Emmanuelle BERNHEIM, Pierre-Alain COTNOIR, Pascale DUFOR, Jean-Herman GUAY et Shauna VAN PRAAGH, *Droits de la personne et diversité*, Rapport de recherche remis à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2015, [En ligne]. http://www.crdp.umontreal.ca/docs/2016/01/Rapport_Final_Diversite_Droits_Commission_2016.pdf. Ce rapport s'appuie sur les données d'un sondage réalisé auprès d'un échantillon représentatif de 1 501 répondants.

d'une forme de stigmatisation »²³⁹. La Commission le souligne dans le cadre de son mémoire sur le Projet de loi n° 70 précité, ces préjugés et stéréotypes constituent une toile de fond²⁴⁰ à la discrimination fondée notamment sur la condition sociale que ces personnes vivent, en matière d'assistance financière, d'emploi, de logement, de services, etc. Elles doivent donc faire face à de nombreux obstacles discriminatoires et systémiques pour se sortir de la pauvreté et les clés de solutions dépassent leur volonté individuelle.

Or, ces préjugés et stéréotypes mènent notamment à ignorer les causes structurelles de la pauvreté. Il est d'ailleurs intéressant de noter que les résultats du rapport de recherche précité démontrent que 48,1 % des répondants admettent accepter que tous les citoyens n'ont pas les mêmes chances dans la vie²⁴¹. La stigmatisation se traduit alors en attitudes, pratiques et politiques discriminatoires qui jouent un rôle déterminant eu égard à l'exclusion sociale des personnes prestataires de l'aide sociale et qui ont pour effet de limiter leur possibilité d'insertion ou de réinsertion à l'emploi²⁴², d'accès à un logement sans discrimination, etc. Les perceptions négatives, préjugés et présomptions de valeur entretiennent ainsi la discrimination envers les personnes prestataires d'aide sociale et mènent à des décisions qui contribuent à leur tour à renforcer leur exclusion sociale.

C'est d'ailleurs pourquoi 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 »²⁴³. Ainsi, « la recherche de correctifs efficaces doit donc nécessairement emprunter une telle perspective »²⁴⁴. Refusant les discours visant la responsabilité individuelle, c'est

²³⁹ *Id.*, p. 68.

²⁴⁰ L'expression est tirée de COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 52, p. 15.

²⁴¹ P. NOREAU, E. BERNHEIM, P.-A. COTNOIR, P. DUFOUR, J.-H. GUAY et S. VAN PRAAGH, préc., note 238, p. 7.

²⁴² Voir notamment à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2013), préc., note 5. Voir également : PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel 2006-2007*, Québec, juin 2007, p. 55, [En ligne]. http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_annuels/2006-07/RA_0607_08.pdf; MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Bulletin d'information de la Direction générale des politiques, Pour certains prestataires de l'assistance-emploi, les obstacles s'accumulent*, Vol. 1, n° 2, février 2006.

²⁴³ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), préc., note 5, p. 13.

²⁴⁴ *Id.*

également l'approche qui devrait fonder le troisième plan d'action gouvernemental visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en ciblant les causes structurelles de la pauvreté à travers l'engagement de l'ensemble de la société.

2.5 Cinquième orientation : Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions

Enfin, la cinquième orientation citée à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et devant guider l'élaboration du troisième plan d'action gouvernemental découlant de celle-ci concerne la constance et la cohérence des actions, et ce, à tous les niveaux²⁴⁵. Le cahier de consultation souligne à ce sujet que « la complexité des enjeux liés à la pauvreté et l'exclusion sociale nécessite que les différents acteurs agissent de façon concertée et assurent une cohérence dans la mise en œuvre de leurs actions, et ce, à tous les niveaux »²⁴⁶.

À ce sujet, la Commission tient d'abord à insister à nouveau sur l'un des enjeux fondamentaux d'une approche fondée sur les droits et libertés : le caractère universel, indissociable, interdépendant et intimement lié des droits et libertés de la personne²⁴⁷.

Retenons que les droits et libertés de la personne doivent être traités « sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance »²⁴⁸ et les auteurs de la Charte québécoise ont porté une attention particulière à ne pas hiérarchiser les droits et libertés qu'elle contient. Dans le cadre d'une analyse fondée sur les droits et libertés de la personne, le prochain plan d'action gouvernementale en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale devra ainsi reconnaître l'importance des droits économiques et sociaux inscrits au chapitre IV de la Charte.

La Commission rappelait d'ailleurs récemment que la reconnaissance effective des droits économiques et sociaux s'inscrit dans la foulée des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne auxquels a souscrit le Québec. Elle citait à cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui « réaffirme [...] que les droits économiques et

²⁴⁵ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 8, p. 24. *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, préc., note 7, art. 12.

²⁴⁶ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Id.*, p. 24.

²⁴⁷ *Déclaration et programme d'action de Vienne*, Rés. 48/141, Doc. off. A.G. N.U., 48^e sess., Doc. N.U. A/CONF. 157/23 (1993), par. 5.

²⁴⁸ *Id.*

sociaux ne devraient pas être ramenés au rang de principes et d'objectifs [...] » et que des « mesures concrètes » doivent être prises pour assurer leur respect²⁴⁹.

La Commission référerait également à M^{me} Louise Arbour, qui a notamment été juge à la Cour suprême et Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, précisant que « les droits de la personne reflètent un consensus international quant aux conditions essentielles à une vie vécue dans la dignité » et qu'ils « ne sont pas un idéal utopique »²⁵⁰. Ainsi, soulignant « le statut d'égalité, l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de la personne » réaffirmé maintes fois par la communauté internationale des États, M^{me} Arbour ajoute :

« [...] le fait de rejeter et de déprécier le statut d'égalité des droits socio-économiques en tant que véritables droits humains, droits fondamentaux à l'égalité et à la dignité de tous les Canadiens et les Canadiennes, ce rejet et cette dépréciation sonnent creux et faux à la lumière de l'expérience internationale et des comparaisons avec d'autres pays. Il n'y a rien à craindre du concept des droits socio-économiques comme droits humains réels et applicables au même titre que tous les autres droits de la personne; et il n'y a aucune raison pour créer des distinctions simplistes et catégoriques entre ces droits et ceux que l'on décrit comme "civils et politiques". »²⁵¹

C'est pourquoi la Commission tient à rappeler que les mesures prises en vertu du troisième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doivent reposer sur l'égal reconnaissance et le respect de l'ensemble des droits et libertés de la personne. De l'avis de la Commission, seule une telle approche fondée sur une réelle reconnaissance de l'interdépendance et l'indivisibilité des droits et libertés de la personne permettra d'assurer la constance et la cohérence des actions envisagées. La Commission souhaite ainsi rappeler la recommandation qu'elle a déjà formulée à différentes reprises en vue de renforcer les droits économiques et sociaux à l'intérieur de la Charte afin d'assurer la protection des droits des personnes les plus vulnérables de notre société et, notamment d'étendre aux articles 39 à 48 de la Charte la primauté sur la législation prévue par l'article 52 de celle-ci.

²⁴⁹ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), préc., note 175, par. 57.

²⁵⁰ Louise ARBOUR, *Libérer du besoin : de la charité à la justice*, LaFontaine-Baldwin 2005, 11 mars 2005, [En ligne]. http://www.cubiq.ribg.gouv.qc.ca/in/faces/details.xhtml?id=p%3A%3Ausmarcdef_0000803160&

²⁵¹ *Id.*, p. 11.

Toujours en vue d'assurer la constance et la cohérence des actions visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la Commission tient enfin à réitérer l'obligation à laquelle a souscrit le Québec d'assurer progressivement le plein exercice des droits protégés par le PIDESC et, donc, de ne pas adopter de mesures régressives relativement à ceux-ci.

CONCLUSION

La pauvreté et l'exclusion sociale constituent une négation des droits et libertés de la personne. Depuis près de 40 ans, les travaux de la Commission n'ont eu de cesse de l'illustrer, confirmant notamment qu'un niveau de vie décent, garanti au besoin par des mesures sociales, est un prérequis à l'exercice effectif des droits et libertés de la personne.

C'est pourquoi, dans le contexte de la consultation publique du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale visant à orienter l'élaboration du troisième plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la Commission a jugé nécessaire de souligner l'importance des engagements pris par le Québec en la matière, tant en vertu de la Charte québécoise que d'instruments internationaux tels que la DUDH et le PIDESC. L'approche de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale devant guider le plan d'action à venir doit se conformer à ces engagements. Pour ce faire, il devra être fondé sur la reconnaissance et le respect de l'ensemble des droits et libertés de la personne, mais aussi sur une juste représentation du caractère systémique de la pauvreté et de l'exclusion sociale. La Commission l'a mainte fois répété, seule une perspective systémique de ces phénomènes permet de comprendre l'engrenage dans lequel ils entraînent les personnes en situation de pauvreté.

Prescrit par la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, le plan d'action gouvernemental doit suivre cinq orientations : 1 — Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes; 2— Renforcer le filet de sécurité sociale et économique; 3— Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail; 4— Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société; 5— Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions. Le cahier de consultation préparé par le ministère présente en outre différents enjeux liés à chacune de ces orientations. Sans se prononcer sur chacun d'entre eux, la Commission a colligé et réitéré les principales positions et recommandations qu'elle a formulées au cours des dernières années eu égard aux cinq orientations précitées.

Ainsi, à la lumière de l'analyse qui précède et en vue de guider l'élaboration du prochain plan d'action gouvernemental contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la Commission réitère les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : La Commission réitère ses recommandations invitant le gouvernement à faire la promotion d'une approche inclusive de l'éducation, fondée sur le droit à l'égalité reconnu dans la Charte, dans le réseau éducatif québécois, et ce, à tous les ordres d'enseignement, de l'éducation préscolaire aux programmes de formation universitaire.

Recommandation 2 : La Commission réitère sa recommandation à l'effet que le gouvernement s'appuie sur la MPC pour fixer les barèmes du soutien financier octroyé aux personnes les plus démunies par l'entremise des programmes d'aide sociale et de solidarité sociale.

Recommandation 3 : La Commission réitère sa recommandation à l'effet que les mesures d'aide à l'emploi soient définies sans préjudice au droit des personnes visées à des mesures d'aide financière et à des mesures sociales qui leur assurent un niveau de vie décent, lequel constitue un droit autonome.

Recommandation 4 : La Commission réitère sa recommandation voulant que le gouvernement bonifie et rende récurrents les budgets consacrés au financement de nouveaux projets d'habitation sociale par le biais des différents programmes de la Société d'habitation du Québec prévus à cet effet.

Recommandation 5 : La Commission réitère les recommandations qu'elle a déjà formulées à plusieurs reprises, concernant non seulement le renforcement des programmes d'accès à l'égalité déjà existants, mais également une implantation élargie de ceux-ci à la fonction publique du Québec et aux entreprises privées, secteurs au sein desquels la discrimination est également à risque de survenir à l'étape du recrutement.

Recommandation 6 : La Commission réitère sa recommandation à l'effet que les mesures d'aide à l'emploi soient définies en tenant compte de la discrimination systémique dont sont victimes certains groupes protégés en vertu du droit à l'égalité garanti par la Charte en raison de leur surreprésentation parmi les personnes occupant un emploi atypique.

Recommandation 7 : Considérant que celle-ci devrait également être prise en compte dans l'élaboration du prochain plan d'action gouvernementale contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la Commission réitère la recommandation qu'elle a émise eu égard à la future Politique

jeunesse suivant laquelle celle-ci devrait prévoir comme priorité d'intervention que les jeunes aient effectivement accès à des emplois de qualité qui leur assurent, peu importe le type de travail, le bénéfice des régimes étatiques d'avantages sociaux, de protection sociale et du droit du travail conformément aux dispositions de la Charte.