

Projet de loi 70:

Approche punitive, discrimination et mépris des droits des prestataires

**Mémoire de la
Ligue des droits et libertés**

Présenté à la Commission de l'économie et du travail

**Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques 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***

2 février 2016

Table des matières

Présentation de la Ligue des droits et libertés	2
1. INTRODUCTION	3
1.1 Pourquoi une intervention de la Ligue des droits et libertés?	3
1.2 Rappel des objectifs du projet de loi	4
1.3 Un pouvoir réglementaire qui porte atteinte à la démocratie.....	4
2. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	5
2.1 L'Entente Canada-Québec 2014-2020 visant le transfert des sommes du Fonds Canadien pour l'emploi	5
2.2 Les inégalités de revenu au Québec	6
2.3 La clientèle des programmes d'assistance sociale au Québec, Octobre 2015	6
3. LE STATUT DE BÉNÉFICIAIRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX SELON LA CHARTE QUÉBÉCOISE	8
4. LE PROJET DE LOI 70.....	11
4.1 La disparition d'Emploi Québec	11
4.2 L'altération des compétences de la Commission des partenaires du marché du travail	13
4.3 Le Programme objectif emploi	14
5. LE DROIT À L'AIDE DE DERNIER RECOURS EST UN DROIT HUMAIN.....	18
CONCLUSION	20

Présentation de la Ligue des droits et libertés

Fondée en 1963, la Ligue des droits et libertés (LDL) est un organisme à but non lucratif, indépendant et non partisan, qui vise à faire connaître, à défendre et à promouvoir l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits reconnus dans la Charte internationale des droits de l'Homme. La Ligue des droits et libertés est affiliée à la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH).

Tout au long de son histoire, la LDL a participé à différentes luttes contre la discrimination et les abus de pouvoir, pour la défense des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Son action a influencé plusieurs politiques gouvernementales et a contribué à la création d'institutions vouées à la défense et à la promotion des droits de la personne: notamment, l'adoption de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec, la création de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, la reconnaissance des droits des personnes réfugiées et immigrantes, l'abolition de la peine de mort, la démocratisation de l'accès à la justice, la mise en place du système de protection de la jeunesse, la déconfessionnalisation du système scolaire, la reconnaissance des droits des peuples autochtones, et plus récemment, l'adoption d'une loi visant à contrer les poursuites-bâillons.

Depuis sa fondation, ses actions visent l'ensemble de la population de même que certains groupes placés, selon différents contextes, en situation de vulnérabilité: personnes réfugiées et immigrantes, autochtones, personnes ayant des limitations fonctionnelles, personnes assistées sociales, etc.

La LDL prend position, intervient auprès des instances gouvernementales ou autres, tant sur la scène nationale qu'internationale, pour dénoncer des situations de violation de droits de la personne. Elle mène des activités d'information, de formation, de sensibilisation visant à faire connaître le plus largement possible les enjeux de droits pouvant se rapporter à l'ensemble des aspects de la vie en société.

Le membership de la LDL se compose de membres individuels et collectifs (syndicats, organismes communautaires). La LDL favorise la participation active de ses membres à la réalisation de son mandat.

1. INTRODUCTION

1.1 Pourquoi une intervention de la Ligue des droits et libertés?

La LDL a demandé en vain d'être entendue par la Commission parlementaire de l'économie et du travail ayant reçu mandat de mener des consultations particulières et auditions publiques 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*. La LDL s'étonne de la précipitation avec laquelle ce projet de loi a été déposé, compte tenu des consultations en cours en vue de l'adoption éventuelle d'un nouveau *Plan de lutte contre la pauvreté* au Québec.

La LDL demande le retrait du projet de loi 70. Elle estime que, s'il est adopté, ce projet de loi portera atteinte aux droits et libertés des bénéficiaires actuels et futurs de la sécurité du revenu, notamment le droit au travail librement choisi ou accepté ainsi que le droit à un revenu suffisant.

La LDL rappelle que le Québec a adhéré au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC) que le Canada a ratifié. Ainsi, en vertu de l'article 6 du PIDESC, toute personne a le droit au travail, qui comprend le droit d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté. La LDL souligne également le premier paragraphe de l'article 11 du PIDESC, lequel prévoit pour sa part que:

Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

De plus, la LDL rappelle qu'en vertu de l'article 15, 2^{ème} alinéa de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (chapitre L-7), le plan d'action québécois de lutte contre la pauvreté vise à introduire le principe d'une prestation minimale, soit un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application des sanctions administratives, de la compensation ou du cumul de celles-ci. La LDL estime, à l'examen du projet de loi 70, que ce projet de loi ne respecte pas non plus les objectifs de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*.

La LDL s'inquiète en outre de la disparition prévue d'Emploi Québec. Cet organisme répond au Québec à l'exigence historiquement posée par l'Organisation internationale

du travail (OIT) de maintenir au sein de l'État membre des services publics de l'emploi¹. Le Canada a ratifié en 1950 la *Convention no 88 sur les services publics de l'emploi* (1948) et en 1966 la *Convention no 122 sur la politique de l'emploi* (1964). Les services publics de l'emploi doivent, entre autres, viser à garantir, dans le déploiement de l'offre d'emploi, le respect des droits « du » et « au » travail, dont la liberté de choisir librement un emploi.

Enfin, la LDL rejette d'emblée la rhétorique sur laquelle s'appuie le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale pour justifier les mesures prévues au projet de loi 70. La LDL constate que le nombre total de bénéficiaires de la sécurité du revenu au Québec atteint aujourd'hui un creux historique alors que le pouvoir d'achat de ceux-ci a diminué de 30% depuis la fin des années 80. De plus, la LDL rappelle que le salaire minimum au Québec se situe en deçà du seuil déterminé afin de satisfaire les besoins de base d'un ménage. Non seulement les mesures prévues sont contraires aux droits des bénéficiaires, mais, dans un tel contexte, il est faux de prétendre que la création d'un programme introduisant de nouvelles contraintes à l'emploi pour des clientèles, à être déterminées par règlement, serait fondée sur le constat d'une urgence d'agir.

1.2 Rappel des objectifs du projet de loi

La première partie du projet de loi modifie la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre* (chapitre D-8.3) et la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail* (chapitre M-15.001).

Dans sa deuxième partie, le projet de loi modifie la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* (chapitre A-13.1.1) afin d'instaurer le Programme objectif emploi, lequel vise à offrir aux personnes qui y participent un accompagnement personnalisé en vue d'une intégration en emploi. Le projet de loi met aussi fin au Programme alternative jeunesse.

1.3 Un pouvoir réglementaire qui porte atteinte à la démocratie

Il faut noter dans ce projet de loi pas moins de vingt (20) références au pouvoir de réglementer du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, lesquelles constituent dans certains cas des inconnues importantes eu égard à l'objet réel des modifications proposées. Par exemple, l'article 83.1 du projet de loi ne permet pas de cerner qui sont les personnes qui devront souscrire au nouveau Programme objectif emploi, puisqu'il prévoit qu'il s'agira des personnes visées par le règlement. Cette tendance à la concentration des pouvoirs dans les mains des ministres du gouvernement actuel constitue pour la LDL une atteinte démocratique sérieuse et soutenue.

¹ Organisation internationale du travail, *Services Publics de l'Emploi dans la réponse à la crise économique globale*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_117383.pdf

2. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

2.1 L'entente Canada-Québec 2014-2020 visant le transfert des sommes du Fonds Canadien pour l'emploi²

Cette entente fait suite à l'Entente Canada-Québec sur le marché du travail 2008-2014 signée par les gouvernements du Canada et du Québec en 2009. La nouvelle entente transforme, selon les termes de son Préambule, les ententes antérieures. Elle vise à accroître la participation et la contribution des employeurs à la formation de la main-d'œuvre et à favoriser un meilleur arrimage des compétences avec les besoins du marché du travail et les possibilités d'emploi.

L'entente reconnaît la dynamique partenariale propre au Québec en matière de développement de la main-d'œuvre, vu le rôle de la Commission des partenaires du marché du travail, une instance de concertation qui réunit des représentants patronaux, syndicaux, du milieu de l'enseignement et des organismes communautaires.

Selon les termes de l'article 5.1 de l'Entente Canada-Québec 2014-2020:

5.1 Le Québec convient d'utiliser le financement accordé en vertu de la présente Entente afin d'offrir une aide aux:

- 1. personnes sans emploi qui ne sont pas des bénéficiaires de l'assurance-emploi, notamment:*
 - i. les bénéficiaires de l'aide sociale,*
 - ii. les immigrants,*
 - iii. les personnes handicapées,*
 - iv. les travailleurs âgés,*
 - v. les jeunes,*
 - vi. les personnes qui intègrent ou réintègrent le marché du travail,*
 - vii. les personnes sans emploi, qui étaient travailleurs indépendants;*

Et

- 2. travailleurs ayant un déficit important en formation de base (faible niveau de littératie) ou étant sans qualifications reconnues (soit ceux qui n'ont pas de diplôme d'études secondaires, de diplôme d'études professionnelles, de certificat ou d'attestation de qualification ou de compétences reconnues).*

Malgré les termes de cette nouvelle entente, le projet de loi 70 révèle que le gouvernement entend utiliser les fonds rendus disponibles par l'entente afin d'exercer

² http://www.edsc.gc.ca/fra/emplois/accords_formation/fce/quebec_fce.shtml

une contrainte induite au travail sur la catégorie la plus vulnérable des sans emploi. Le recours au concept de l'emploi convenable – dont les contours seront déterminés éventuellement par règlement – dans le contexte du futur Programme objectif emploi, représente un indice en ce sens. Cette orientation viole tout autant le droit au travail que celui à un niveau de vie décent.

2.2 Les inégalités de revenu au Québec

Au Québec, le 1 % des contribuables les plus riches accaparent 8,3 % de l'ensemble des revenus disponibles après impôts et transferts. Cette tendance est à la hausse. Depuis le début des années 80, la part des revenus bruts (revenus de marché) que le 1 % des contribuables les plus riches accaparent est passée de 7 % des revenus globaux à 11,6 %. Le rythme de cette croissance est équivalent à celui du Canada, soit une hausse de 66 % en 28 ans³.

Dans l'ensemble du Québec, les inégalités de revenu ont augmenté depuis 1990, mais des nuances doivent être apportées à cette observation. La situation des personnes seules a régressé par rapport à celles qui sont plus riches, pour lesquelles le pouvoir d'achat a progressé. Chez les familles de deux personnes ou plus, le pouvoir d'achat a toutefois progressé, particulièrement chez les plus aisées⁴.

Chez les plus vulnérables, vivre en situation de pauvreté ne signifie pas nécessairement être bénéficiaire de l'aide de dernier recours en continu, contrairement à ce qui est trop souvent affirmé. Plusieurs ménages pauvres, y compris des personnes seules, travaillent et il arrive que le programme social de dernier recours doive supplémenter les revenus de travail ou encore, les revenus issus d'autres programmes sociaux, tel l'assurance-emploi ou les rentes payées par Retraite Québec.

En conclusion, il importe de noter qu'un pourcentage significatif de bénéficiaires de la sécurité du revenu au Québec est constitué de travailleurs pauvres en situation de précarité. Ces ménages ne sont pas nécessairement constitués de personnes seules de moins de 25 ans.

2.3 La clientèle des programmes d'assistance sociale au Québec, octobre 2015⁵

D'entrée de jeu, soulignons que le nombre total de bénéficiaires et la durée de séjour à l'aide sociale ont significativement diminué entre 2004 et 2015. Pour la seule période d'octobre 2014 à octobre 2015, le nombre total des ménages bénéficiaires de la sécurité

³ *Part des revenus disponibles globaux obtenus par le 1 % des contribuables les plus riches, par province, 2010* Source: Statistique Canada. Tableau 204-0002, CANSIM

⁴ MESS, *Vers le troisième plan de lutte à la pauvreté*, page 14,

http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/GD_Cahier_consultation_publique_General.pdf

⁵ <http://www.mess.gouv.qc.ca/statistiques/prestataires-assistance-emploi/>

du revenu a diminué de 1,4%. Le détail des clientèles pour le mois d'octobre 2015 va comme suit.

En octobre 2015, 313,300 ménages bénéficiaient de la sécurité du revenu. 29,4% de l'ensemble des ménages recevait alors une prestation supplémentant des revenus de travail. Il s'agit donc de travailleurs pauvres.

Pour la même période, 56,2% des ménages bénéficiaires affichaient une durée de séjour continu au programme supérieure à 120 mois. 28,7% d'entre eux ont à leur tête des personnes âgées de moins de 35 ans et 45,2% n'ont pas complété un Secondaire V.

Toujours en octobre 2015, 18,3% du total des bénéficiaires étaient nés hors du Canada, dont 0,6% étaient demandeurs d'asile.

79,7% des ménages bénéficiaires étaient constitués de personnes seules pour la même période. Parmi celles-ci une proportion légèrement supérieure de personnes affiche des contraintes sévères et permanentes à l'emploi en comparaison du groupe affichant des contraintes temporaires ou n'affichant aucune contrainte. La catégorie des ménages constitués de personnes seules domine nettement le groupe admis au programme en octobre 2015. Toutefois, ces ménages n'ont pas nécessairement à leur tête des personnes jeunes.

Les ménages constitués de personnes seules et ayant été nouvellement admises à l'assistance sociale en octobre 2015 l'ont été pour les raisons suivantes, et ce, en ordre décroissant de l'importance des raisons: raisons diverses et non identifiées; revenu insuffisant; perte d'emploi sans assurance-emploi; fin des prestations d'assurance-emploi; prestations d'assurance-emploi insuffisantes; fin d'études à temps complet; perte du conjoint; en attente de revenus.

Le nombre de jeunes adultes (moins de 25 ans) admis au Programme alternative jeunesse⁶, lequel est aboli par le projet de loi 70, était en octobre 2015 de 711. Il a décru de 2672 en octobre 2014 à 711 en octobre 2015. Toutefois, le nombre d'actifs et d'actives à ce programme en octobre 2015 était de 532. Et la durée cumulative de séjour sur ce programme était alors d'une durée variant entre 24 et 47 mois pour 442 de ces actifs.

Plusieurs ménages, dits primo-demandeurs, sont des ménages de travailleurs pauvres au point de ne pouvoir pour un mois donné cumuler des revenus de travail qui excèdent les seuils d'aide de dernier recours. Enfin, la précarité du travail mène aussi les ménages vers l'aide de dernier recours lorsque ceux-ci ne répondent pas aux exigences de la *Loi sur l'assurance-emploi* ou ont épuisé les prestations payables en vertu de cette Loi.

⁶http://www.emploiuebec.gouv.qc.ca/guide_mesures_services/14_Programme_alternative_jeunesse/Alternative_jeunesse.pdf

Certes, l'aide à la recherche d'emploi s'impose auprès des clientèles de la sécurité du revenu qui affichent des contraintes temporaires à l'emploi ou un déficit de scolarisation ou de compétences. Toutefois, ce constat ne peut à lui seul faire l'économie des impacts d'un marché du travail précaire sur les bénéficiaires, lequel entraîne des allers-retours de durée variable à la sécurité du revenu. De plus, à la lumière des statistiques d'octobre 2015, on aurait tort de rechercher le critère unique de vulnérabilité qui distingue les bénéficiaires de la sécurité du revenu. Ainsi, les Québécois nés hors Québec sont souvent coincés dans ce régime de même que les travailleurs privés de leur droit à l'assurance-emploi. Il faut donc considérer l'intersectionnalité des motifs menant à la sécurité du revenu afin d'éviter des stratégies dont l'impact serait discriminatoire en fonction d'une seule caractéristique ciblée chez les bénéficiaires.

Au fil de la dernière décennie, le gouvernement du Québec a « expulsé » du régime de la sécurité du revenu un nombre important de travailleurs pauvres ou intermittents. Et tout porte à croire que le projet de loi 70 se destine au même projet, en stigmatisant toutefois les personnes et les ménages qui arrivent ou qui reviennent à la sécurité du revenu.

3. LE STATUT DE BÉNÉFICIAIRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX SELON LA CHARTE QUÉBÉCOISE

L'article 10 de la *Charte des droits et liberté de la personne* prévoit que:

Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.

La première décision ayant défini les contours du motif de discrimination interdit que constitue la condition sociale est celle rendue, en 1979, par le juge François Tôth de la Cour supérieure. Selon le juge Tôth, la condition sociale «réfère soit au rang, à la place, à la position qu'occupe un individu dans la société, ou encore à la classe à laquelle il appartient, de par sa naissance, de par son revenu, de par son niveau d'éducation, de par son occupation; soit à l'ensemble des circonstances et des événements qui font

qu'une personne ou qu'un groupe occupe telle situation ou telle position dans la société»⁷

En 1994, le Tribunal des droits de la personne du Québec reconnaissait à son tour le fait que le statut de bénéficiaire de l'assistance sociale peut équivaloir à une condition sociale, telle celle à la source de la discrimination interdite au sens de l'article 10 de la Charte:

Revenant à l'interdiction, en droit québécois, de la discrimination fondée sur la condition sociale, il apparaît d'abord que les éléments objectifs mentionnés dans la définition du juge Tôt relèvent bel et bien de la condition sociale d'une personne dans la mesure où des éléments tels que l'origine et les niveaux d'instruction, d'occupation et de revenu d'une personne contribuent effectivement à la situer au sein de sa communauté au travers des rapports qu'elle entretient avec celle-ci. En d'autres termes, le rang, la place, la position ou le traitement socialement réservés à une personne varient en fonction de divers facteurs tels que son occupation, son revenu, son niveau d'instruction, voire les circonstances entourant sa naissance.

Cependant, à la lumière des considérations ci-haut exposées, une compréhension plus complète du concept de condition sociale en tant que motif interdit de discrimination nous semble également requérir une composante subjective consistant, essentiellement, dans les perceptions générées par ces éléments objectifs, ces représentations étant aussi susceptibles d'influer sur le traitement réservé à une personne associée, sur la base de ces données objectives, à un groupe social donné. [...]

Dans ce contexte, il apparaît que la condition sociale peut être définie comme la situation qu'une personne occupe au sein d'une communauté, notamment de par ses origines, ses niveaux d'instruction, d'occupation et de revenu, et de par les perceptions et représentations qui, au sein de cette communauté, se rattachent à ces diverses données objectives. [...]

À l'instar des autres critères interdits mais, plus encore, en raison de sa nature intrinsèque, la condition sociale est en effet assortie d'un caractère relatif en ce sens qu'elle "constitue, concerne ou implique une relation", cette relation pouvant s'établir, d'une part, avec d'autres membres de la communauté partageant des caractéristiques communes

⁷ Commission des droits de la personne du Québec c. Centre hospitalier St-Vincent-de-Paul de Sherbrooke, C.S. St-François, no 450-05-000856-78, 7 septembre 1979, p.3

*et, d'autre part, avec les autres membres de cette communauté dans son ensemble.*⁸

Les statistiques présentées dans le Rapport mensuel sur les bénéficiaires de la sécurité du revenu par le Ministère illustrent la complexité du statut de bénéficiaire. Le manque de scolarité, l'âge, le statut familial, le statut de chômeur, celui d'immigrant ainsi que les contraintes temporaires à l'emploi équivalant parfois au handicap sont des caractéristiques au potentiel discriminatoire et qui s'additionnent à la condition sociale de bénéficiaire de la sécurité du revenu. Ainsi, les décisions ministérielles destinées à remettre au travail un sous-groupe de bénéficiaires sont hautement suspectes au sens de la Charte en ce qu'elles reposent souvent sur des stéréotypes ou des préjugés. Pourtant, ces mêmes statistiques défient les préjugés: les ménages pauvres sont souvent des ménages de travailleurs et des travailleuses ou de personnes privées du bénéfice de l'assurance-emploi, un programme fédéral. Les jeunes constituent un pourcentage important des bénéficiaires et ont besoin, comme le démontrent les chiffres, d'un long parcours d'acquisition de compétences en vue de leur insertion professionnelle. Un pourcentage important des jeunes bénéficiaires affichent des contraintes sévères à l'emploi. Et finalement, un pourcentage significatif de bénéficiaires est constitué de néo-Québécois et de néo-Québécoises.

Un risque de conflit existe donc bel et bien entre la réalité des bénéficiaires de la sécurité du revenu et la volonté du gouvernement du Québec, récemment ancrée dans l'Entente Canada-Québec 2014-2020 visant le transfert des sommes du Fonds Canadien pour l'emploi, d'intégrer rapidement en emploi des clientèles hautement vulnérables en mettant l'accent sur les besoins et sur les ressources des entreprises. Nous y reviendrons.

L'article 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne* énonce ce qui suit:

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.

En raison de l'article 52 de la Charte, seuls les articles 1 à 38 de celle-ci ont préséance sur les législations ordinaires au Québec. Les garanties prévues à l'article 45 de la Charte sont donc privées d'un tel attribut de préséance. Ce n'est pas le cas toutefois lorsque la violation de cet article est de nature discriminatoire, au sens de l'article 10 de la Charte. C'est ce que la Cour suprême a établi dans la décision *Gosselin*. Dans cette décision toutefois, les juges Lebel et Arbour (dissidents) précisent ce qui suit: « l'art. 45 de

⁸ *C.D.P.Q. c Gauthier* 1993 CanLII 2000 (QC TDP), cité dans *Lambert c. Québec (Ministère du Tourisme)*, 1996 CanLII 21 (QC TDP). Pour une application plus récente, voir *Mercer v. Northwest Territories and Nunavut (Worker's Compensation Board)* (13 août 2007) CHRR Doc. 07-479

la Charte québécoise établit un droit positif à un niveau de vie minimal, mais le respect de ce droit ne peut être imposé en vertu des articles 52 ou 49 dans les circonstances du présent pourvoi ».

Retenons pour les fins de l'examen du projet de loi 70 qu'il existe néanmoins, comme le rappellent les juges Lebel et Arbour, un droit positif à un niveau de vie minimal, lequel souffre d'un défaut de justiciabilité.

Au final, et comme le proposait déjà la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), en 2004, dans ses remarques relatives au projet de loi 57 sur l'aide aux personnes et aux familles⁹, il importe d'insuffler dans les stratégies relatives à l'intégration du marché du travail une perspective de droits de la personne, et ce, dans l'esprit de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

Le projet de loi 70 n'offre à cet égard aucune garantie de prise en compte, voire d'analyse d'impact, des mesures projetées sur les populations les plus susceptibles d'être l'objet de préjugés issus de leur relation précaire ou inexistante au marché du travail.

4. LE PROJET DE LOI 70

4.1 La disparition d'Emploi Québec

L'article 15 du projet de loi 70 abroge le chapitre III de la *Loi sur le ministère de l'emploi et de la solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*. Ce chapitre définit la mission et les fonctions d'Emploi Québec:

30. Des services du ministère, intégrés dans une unité autonome identifiée sous le nom d'«Emploi-Québec», s'occupent de la mise en oeuvre et de la gestion, aux niveaux national, régional et local, des mesures et programmes relevant du ministre dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi, ainsi que de la prestation des services publics d'emploi.

Les services publics d'emploi comprennent notamment l'information sur le marché du travail, le placement ainsi que les services liés à la politique active du marché du travail.

Emploi-Québec s'occupe également de la mise en œuvre et de la gestion de mesures et programmes relevant du ministre en matière de sécurité du revenu et de solidarité sociale.

⁹ CDPDJQ, *Mémoire à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Projet de loi 57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, Septembre 2004, http://www.cdpedj.gc.ca/Publications/pl_57_aide_personnes_familles.pdf

Emploi-Québec exerce toute autre fonction que lui confie le ministre.

(C'est nous qui soulignons)

De plus, le dernier alinéa de l'article 21 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* est abrogé en vertu de l'article premier du projet de loi 70. Il se lit comme suit:

Conformément à cette loi, la mise en œuvre et la gestion, aux niveaux national, régional et local, des mesures et programmes relevant du ministre dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi, ainsi que la prestation des services publics d'emploi, sont confiés à Emploi-Québec.

(C'est nous qui soulignons)

Par ailleurs, le projet de loi 70, à son article 7, modifie l'article 26 de la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*, lequel se lit dorénavant comme suit:

Le Fonds est affecté au financement de toute initiative répondant aux orientations prioritaires et aux critères d'intervention définis par un plan d'affectation en vue de favoriser la réalisation de l'objet de la présente loi. Une telle initiative peut notamment viser la promotion et le soutien financier ou technique de l'acquisition et du développement des compétences par la main-d'œuvre actuelle et future ainsi que la connaissance des besoins de compétences du marché du travail.

(L'ajout est souligné)

En vertu de la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*, un employeur dont la masse salariale de l'entreprise dépasse 1 million de dollars, doit consacrer annuellement une somme représentant au moins 1 % de celle-ci à des dépenses de formation admissibles. À défaut, l'employeur versera au Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (FDRCMO) une cotisation égale à la différence entre 1 % de la masse salariale et les dépenses de formation admissibles¹⁰.

Comme on a pu le constater récemment en matière de santé, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale entend donc aussi déterminer lui-même, en remplacement d'un service public de l'emploi, le plan d'action en matière de main-d'œuvre et d'emploi et assujettir à cette fin le Fonds de développement et de

¹⁰<http://www2.gouv.qc.ca/entreprises/portail/quebec/ressourcesh?g=ressourcesh&sg=873804224&t=o&e=2015084562:938902485:1690288796>

reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre, un Fonds financé par la contribution des employeurs.

4.2 L'altération des compétences de la Commission des partenaires du marché du travail

Le projet de loi 70 altère aussi significativement les pouvoirs de la Commission des partenaires du marché du travail. Celle-ci ne dispose plus dorénavant que d'un pouvoir de recommandation auprès du Ministre. A titre d'exemple, l'article 10 du projet de loi 70 modifie l'article 17 de la *Loi sur le ministère de l'emploi et de la solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*, lequel se lit comme suit:

La Commission a pour fonctions de participer à l'élaboration des politiques et mesures gouvernementales dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi, ainsi qu'à la prise de décisions relatives à la mise en œuvre et à la gestion des mesures et programmes relevant du ministre dans ces domaines, notamment quant à la programmation, aux plans d'action et aux opérations qui s'y rattachent.

(C'est nous qui soulignons)

Mais se lira dorénavant comme suit:

La Commission a pour fonction de participer à l'élaboration des politiques et mesures gouvernementales dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi, en particulier celles visant à favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail, ainsi qu'aux orientations stratégiques dans ces domaines.

(C'est nous qui soulignons)

Cet amendement atténue de manière significative le rôle des partenaires du marché du travail dans l'élaboration des politiques de l'emploi et de la main-d'œuvre au Québec alors qu'un rôle prédominant est confié aux employeurs et au Ministre. La *Commission des partenaires du marché du travail* et son rôle actuel sont pourtant posés, dans le Préambule de l'Entente Canada-Québec sur le marché du travail 2008-2014, comme un attribut distinct de la société québécoise. La Commission pour l'application des conventions et des recommandations du travail de l'OIT, dans ses Observations de 2014¹¹ portant sur la mise en œuvre au Canada de la Convention (122) sur la politique de l'emploi, a réitéré l'importance des partenaires du marché du travail dans la détermination des politiques de l'emploi.

Néanmoins, les partenaires du marché du travail doivent travailler de concert avec les services publics de l'emploi afin d'éviter que des initiatives nationales ou locales ne

¹¹ http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3189721

portent atteinte aux libertés du travail, dont celle de choisir un travail sans contrainte ou conditionnalité.

Cette proposition, historiquement ancrée dans le droit international du travail, est mise à mal par le projet de loi 70.

4.3 Le Programme objectif emploi

L'article 27 du projet de loi 70 abroge le chapitre III du titre II de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. Ce chapitre comprend les actuels articles 74 à 78 et concerne le Programme alternative jeunesse.

L'article 28 du projet de loi introduit le Programme objectif emploi dans un nouveau chapitre V de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. Ce chapitre comporte les nouveaux articles 83.1 à 83.10, destinés à établir les règles et les conséquences du nouveau Programme objectif emploi.

Tel que mentionné précédemment, notons les quatorze références dans ces articles au pouvoir du ministre de réglementer ce programme. Avec un tel recours à la réglementation, les décisions actuelles et futures sur des éléments importants de la protection sociale sont soustraites du débat public et de la délibération démocratique à l'Assemblée nationale.

Les personnes concernées

Le deuxième paragraphe de l'article 83.1 du projet de loi se lit comme suit:

Malgré les dispositions du chapitre I, toute personne visée par règlement qui aurait droit de bénéficier d'une prestation en vertu du Programme d'aide sociale pour le mois qui suit sa demande d'aide financière de dernier recours doit d'abord participer au Programme objectif emploi.

(C'est nous qui soulignons)

Ainsi, le projet de loi crée une nouvelle catégorie dite de primo-demandeurs (ou une catégorie de primo-demandeurs définie par règlement) pour qui le droit à l'aide de dernier recours sera automatiquement conditionnelle à la participation au Programme objectif emploi.

Selon l'article 83.2 du projet de loi:

La participation au programme est d'une durée initiale de 12 mois, laquelle peut être prolongée pour une période maximale de 12 mois dans les cas et aux conditions prévus par règlement.

Cette participation cesse toutefois avant l'échéance prévue dans les cas et aux conditions prévus par règlement.

(C'est nous qui soulignons)

Ces dispositions soulèvent des questions importantes eu égard au droit à l'égalité. Comment les nouveaux primo-demandeurs sont-ils ciblés? Qu'advient-il des droits du primo-demandeur à l'expiration du délai du programme? Comment les primo-demandeurs seront-ils traités lorsqu'ils effectuent des allers-retours au programme de la sécurité du revenu? Comment sont prises en compte aux fins de la détermination du statut de primo-demandeur les nombreuses caractéristiques à la source des vulnérabilités des personnes sans emploi et qui distingueraient les primo-demandeurs?

La nature du Programme objectif emploi

L'article 83.3 du projet de loi prévoit que le ministre établit pour le primo-demandeur tenu de se conformer au Programme objectif emploi un plan d'intégration en emploi auquel la personne doit souscrire. L'objectif de ce plan est défini comme suit au second paragraphe de l'article 83.3:

Ces mesures sont axées, selon les perspectives d'intégration en emploi du participant, sur la recherche intensive d'un emploi, sur la formation ou l'acquisition de compétences ou sur toute autre démarche adaptée à sa situation.

(C'est nous qui soulignons)

L'article 83.4 du projet de loi intègre au régime de la sécurité du revenu une notion qui lui était étrangère: l'emploi convenable. L'article 83.4 se lit comme suit:

Parmi les engagements qu'il énonce, un plan d'intégration en emploi peut prévoir que le participant est tenu d'accepter tout emploi convenable qui lui est offert. Un plan peut également prévoir que le participant qui occupe déjà un emploi au moment où il prend effet ou qui accepte un emploi en cours de participation est tenu de maintenir son lien d'emploi pour la durée de sa participation au programme. Le gouvernement peut, par règlement, définir ce que constitue un emploi convenable et prévoir les cas et conditions permettant de le refuser. Il peut également, par règlement, prévoir les cas et conditions où l'abandon ou la perte d'un emploi ne constitue pas un manquement à l'obligation de maintenir un lien d'emploi.

(C'est nous qui soulignons)

Notons ici l'obligation d'accepter tout emploi convenable et de maintenir un lien d'emploi et le fait que cette obligation est imposée à un groupe ciblé de bénéficiaires de la sécurité du revenu.

L'emploi convenable n'est pas un concept étranger à la législation québécoise. Par exemple, la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles* (LATMP-c. A-3.001) le définit comme suit à son article 2:

Un emploi approprié qui permet au travailleur victime d'une lésion professionnelle d'utiliser sa capacité résiduelle et ses qualifications professionnelles, qui présente une possibilité raisonnable d'embauche et dont les conditions d'exercice ne comportent pas de danger pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique du travailleur compte tenu de sa lésion.

(C'est nous qui soulignons)

Il est toutefois intéressant de souligner que l'emploi convenable visé par la LATMP est défini par la loi. Il ne comportera aucun danger pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique du travailleur. Ce n'est pas le cas du régime de l'emploi convenable imposé aux primo-demandeurs de la sécurité du revenu, les plus vulnérables et les plus précaires des travailleurs et travailleuses.

Le concept d'emploi convenable est toutefois plus intimement lié à la *Loi sur l'assurance-emploi*, une loi fédérale. Il a fait couler beaucoup d'encre dans la foulée de la plus récente réforme de cette loi. Plusieurs ont même dit que dorénavant, l'emploi convenable est celui qui respecte les normes minimales de travail, quelles que soient la distance à parcourir pour l'exercer ou les qualifications antérieures du chercheur d'emploi. Est-ce le niveau d'exigences que le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale entend imposer aux primo-demandeurs de la sécurité du revenu?

Malgré le fait que ceci ne dispose pas de la question du travail librement choisi, en contexte québécois, l'emploi convenable devrait donc, à tout le moins, tenir compte de l'article 46 de la Charte des droits et libertés de la personne qui prévoit ce qui suit:

Toute personne qui travaille a droit, conformément à la loi, à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique.

(C'est nous qui soulignons)

Malgré les incertitudes qui planent sur le nouveau Programme objectif emploi compte tenu de l'important pouvoir de réglementer conféré au ministre, on peut conclure que les primo-demandeurs de l'aide de dernier recours sont privés, comme groupe ciblé, de la liberté du travail. Or, plusieurs travaillent alors qu'ils déposent une telle demande

d'aide, comme le révèlent les statistiques fournies par le Ministère pour octobre 2015. En quoi cette nouvelle conditionnalité, assurera-t-elle le respect de l'article 46 de la Charte?

La conditionnalité attachée au Programme objectif emploi

Les articles 83.5 à 83.9 du projet de loi 70 prévoient la disponibilité d'une prestation de base, d'une allocation de participation et du remboursement de certains frais au bénéfice des participants. À cet égard, le Programme objectif emploi reproduit les conditions actuelles du Programme alternative jeunesse.

Cependant, l'article 83.10 du projet de loi prévoit la possibilité pour le ministre de réduire l'aide de base dans le cas du manquement par le ou la prestataire aux engagements prévus au plan d'intégration en emploi. L'ampleur de cette réduction sera prévue par règlement. Dans tous les cas cependant, elle portera atteinte à l'engagement prévu à l'article 15 de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* concernant le respect du seuil de prestation minimale ainsi qu'au droit à un revenu suffisant de l'article 11 du PIDESC.

Notons enfin qu'en vertu de l'article 30 du projet de loi 70, les décisions prises par le ministre eu égard au plan d'intégration en emploi ne sont pas susceptibles de révision administrative, sauf dans le cas d'une réduction de l'aide accordée.

En somme, le projet de loi 70 soumet à davantage de précarité des personnes qui, comme le révèlent les données du Ministère, ont très souvent un lien déjà précaire au marché du travail. Il est difficile de voir dans la proposition faite par le projet de loi 70 autres choses qu'un déni de l'aide de dernier recours dans le cas des primo-demandeurs. Ce cas de figure se distingue de celui de l'affaire Gosselin¹². Car *a priori*, ce sont ici tous les primo-demandeurs sans contrainte sévère ou temporaire que l'on soumet à un nouveau programme sur mesure lequel est destiné à leur nier le droit à l'aide de dernier recours. Cette discrimination directe, assortie de conditions incertaines et soumise à une période pré déterminée d'assistance, est nettement discriminatoire et concerne la condition sociale des plus vulnérables de la société québécoise.

Enfin, comment ce projet d'intégration en emploi rapide se conjuguera-t-il avec les nouvelles prérogatives du ministre en matière de main-d'œuvre prévues aux articles 9 et suivants du projet de loi 70, qu'il exercera de concert avec les employeurs?

Ce cas de figure a causé bien des ennuis au Royaume Uni depuis 2011, date d'entrée en vigueur des réformes de l'aide sociale inspirées du principe des « Work First Policies »¹³.

¹² *Gosselin c. Québec (Procureur général)* [2002] 4 RCS 429

¹³ Voir: http://workfare.org.uk/images/uploads/docs/Workfare_in_21st_century_Britain-Final.pdf ; <http://www.boycottworkfare.org/wp-content/uploads/2011/06/workfareillegal.pdf>; <http://www.theguardian.com/society/2013/feb/12/graduate-poundland-government-work-schemes>; et David Etherington et Anne Daguerre, *Welfare Reform, Work First Policies and Benefit Conditionality: Reinforcing Poverty and Social Exclusion ?*

Dans la décision *R (Reilly & Anor) v Secretary of State for Work and Pensions*¹⁴, la Cour suprême du Royaume Uni a invalidé le programme JobSeeker's Allowance, jugeant que le bénéficiaire ne disposait pas des ressources juridiques appropriées afin de comprendre (et de contester au besoin) le comportement que l'on attendait de lui.

De plus, les gouvernements successifs du Royaume Uni ne cessent de s'expliquer auprès du Comité d'Experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT eu égard à la conformité des programmes conditionnels d'aide de dernier recours avec la Convention 122 sur la politique de l'emploi et la Convention 102 sur les normes minimales de sécurité sociale. Notons toutefois que le Canada n'a pas ratifié cette dernière convention.

Dans le contexte québécois, le programme proposé revêt donc des incertitudes tant sur le plan des droits fondamentaux que sur celui du droit administratif. De surcroît, il devra être réconcilié avec les dispositions de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (c. L-7). En effet, le principe de la prestation minimale exige, nous semble-t-il, le droit préalable à l'aide de dernier recours. Or, les primo-demandeurs seront dans les faits privés de ce droit. De plus, la situation deviendra carrément arbitraire dans les cas fréquents où ceux-ci feront, en raison de revenus de travail insuffisants ou de cessations de travail imprévues et fréquentes, des allers-retours à l'aide sociale. À quel moment sera alors déterminé le statut du primo-demandeur? Et combien de fois le ministre pourrait-il soumettre celui-ci aux conditionnalités et aux pénalités prévues au nouveau chapitre V de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*?

Le droit à l'aide de dernier recours est un droit humain. Est-il nécessaire de surcroît de rappeler l'accroissement des écarts de revenu entre les mieux nantis et les plus pauvres?

5. LE DROIT À L'AIDE DE DERNIER RECOURS EST UN DROIT HUMAIN

Le Québec est lié par le PIDESC que le Canada a ratifié. En 2006, lors de l'adoption des Observations finales découlant de l'examen par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels du Rapport périodique de mise en œuvre soumis par le Canada, le Comité précisait ce qui suit au paragraphe 11 de ses Observations, sous la rubrique *Principaux sujets de préoccupation*¹⁵:

http://www.mdx.ac.uk/data/assets/pdf_file/0015/211209/Welfare-and-benefit-conditional-report-January-2015.pdf

¹⁴ *R (Reilly & Anor) v Secretary of State for Work and Pensions* [2013] UKSC 68

¹⁵ Doc NU E/C.12/CAN/CO/4 et 5, mai 2006, *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, para. 11

11. [...]

a) *L'interprétation restrictive faite par l'État partie de ses obligations découlant du Pacte, en particulier sa position selon laquelle il peut donner effet aux obligations juridiques énoncées par le Pacte en adoptant des programmes et politiques spécifiques plutôt qu'en promulquant des lois reconnaissant expressément les droits économiques, sociaux et culturels, et la méconnaissance consécutive, par les provinces et territoires, des obligations juridiques de l'État partie découlant du Pacte;*

b) [...]

c) *L'inexistence d'un droit exécutoire à une assistance sociale suffisante reconnue à toutes les personnes nécessiteuses sur une base non discriminatoire et les incidences néfastes de certains programmes de mise au travail des allocataires sociaux;*

d) [...]

e) [...]

f) *L'insuffisance du salaire minimum et de l'assistance sociale pour assurer la réalisation du droit de tous à un niveau de vie décent;*

g) [...]

(C'est nous qui soulignons)

En février 2016, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels du PIDESC examinera le 6^{ème} Rapport périodique de mise en œuvre du Pacte soumis par le gouvernement fédéral en son nom et au nom des provinces et des territoires. En vue de ce dialogue, le Comité a soumis à l'État partie, le Canada, une liste de questions prioritaires à traiter¹⁶.

En ce qui concerne le droit à la sécurité sociale garanti par l'article 9 du PIDESC, le Comité demande au gouvernement canadien (et aux gouvernements des provinces et des territoires, dans le respect de leur champ de compétence):

Indiquer également si le Transfert canadien en matière de programmes sociaux est assorti de dispositions sur la responsabilité en matière d'assistance sociale et de services sociaux propres à garantir que les

¹⁶ Doc NU E/C.12/Can/Q/6, 31 mars 2015. Liste de points concernant le sixième rapport périodique du Canada

niveaux d'aide sociale fixés par chaque province et par chaque territoire permettent à tous d'avoir un niveau de vie suffisant. (para. 15)

Indiquer si les prestations d'aide sociale ont été révisées dans toutes les entités depuis 2009 et, dans l'affirmative, expliquer si les montants actuels permettent aux particuliers et aux familles de subvenir à leurs besoins élémentaires, en matière de logement et d'alimentation notamment. (para. 16)

(C'est nous qui soulignons)

En ce qui concerne l'article 11 du PIDESC qui garantit le droit à un niveau de vie suffisant, le Comité des DESC veut être informé:

[...] des résultats des mesures prises pour réduire la pauvreté chez les personnes et les groupes marginalisés et défavorisés, dont les autochtones, les mères élevant seules leur enfant, les immigrants arrivés récemment, les personnes handicapées et les enfants. (para.19)

Ce ne sera pas la première fois que le Québec sera appelé à expliquer la conformité au PIDESC de mesures de conditionnalité en matière d'aide de dernier recours. Il a été interpellé à cet effet par la CDPDJ dans le contexte de la Loi 57¹⁷ de même que par le Comité des DESC de l'ONU¹⁸. Comme le souligne par ailleurs l'OIT¹⁹, la crise globale et contemporaine de l'emploi comporte des exigences renforcées aux fins du respect de tous les droits humains, y compris celui à un travail librement choisi. Cette question a fait l'objet d'âpres débats dans le contexte de l'adoption en 2012 de la Recommandation no 202 sur les socles de protection sociale²⁰. En vertu de l'article 3 de cette Recommandation, 18 principes doivent être respectés à cet égard, dont le droit aux prestations prescrit par la législation nationale (b) et le caractère adéquat et prévisible des prestations (c). Le projet de loi 70 ne respecte aucune de ces conditions.

CONCLUSION

Au moment de présenter le projet de loi 70 à l'Assemblée nationale, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale a justifié la nature de son projet de loi en disant qu'il fallait briser le cycle de la pauvreté, surtout s'il s'agit de jeunes aptes à travailler. Or, les données relatives au profil des prestataires de la sécurité du revenu au Québec, à l'évolution des inégalités de revenus ainsi que la nature des difficultés rencontrées par certain-e-s prestataires dans leurs démarches pour intégrer le marché

¹⁷ Supra, note 10

¹⁸ Doc NU E/C.12/1/Add.31, 10 décembre 1998, par 30

¹⁹ Supra, note 1

²⁰ http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3065524,fr

du travail démontrent que les prémisses sur lesquels s'appuie le ministre s'avèrent sans fondement.

Ces données confirment plutôt la complexité de la situation dans laquelle se trouvent les personnes qui doivent avoir recours à cette aide de dernier recours. Elles exigent l'élaboration de stratégies qui tiennent compte de cette complexité plutôt que de se livrer à une lutte à l'égard des prestataires de l'aide sociale qui s'avère finalement idéologique reposant sur la mise en place de mesures discriminatoires portant atteinte au droit à un travail librement choisi et au droit à un revenu suffisant. Pour ces raisons, le projet de loi 70 doit être retiré.