

Cat. 2.412.124

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

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*

Janvier 2016

Document adopté à la 624^e séance de la Commission,
tenue le 22 janvier 2016, par sa résolution COM-624-7.1.1



Claude Boies, avocat
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Marie Carpentier, conseillère juridique
Daniel Ducharme, chercheur
M^e Evelyn Pedneault, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Ramon Avila
Chantal Légaré
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

1	PRÉSENTATION DU PROGRAMME OBJECTIF EMPLOI.....	5
1.1	La <i>Loi sur l'aide aux personnes et aux familles</i>	5
1.2	Le Programme objectif emploi	7
2	LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LE DROIT À L'ÉGALITÉ ET LE DROIT À DES MESURES D'ASSISTANCE FINANCIÈRE ET DES MESURES SOCIALES SUSCEPTIBLES D'ASSURER UN NIVEAU DE VIE DÉCENT	10
2.1	Le droit à l'égalité des personnes inscrites à un programme d'aide sociale	13
2.2	Le droit à des mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent	20
2.2.1	Le droit international.....	20
2.2.2	L'article 45 de la Charte.....	22
3	UNE APPROCHE D'INTÉGRATION À L'EMPLOI FONDÉE SUR LES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE	24
3.1	Les conditions du Programme objectif emploi susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés de la personne	26
3.1.1	L'obligation d'accepter un emploi convenable	26
3.1.2	L'obligation de maintenir le lien d'emploi	30
3.1.3	L'exclusion de la protection du droit du travail	32
3.2	La prise en compte d'obstacles systémiques à l'emploi.....	35
3.2.1	La discrimination présente sur le marché de l'emploi	36
3.3	Le travail atypique et les droits de la personne	43
	CONCLUSION.....	47

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹, dont on souligne cette année le 40^e anniversaire, 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.

Pour ce faire, la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale⁵, a entre autres le mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »⁶. Conformément à ce mandat, la Commission a procédé à l'analyse 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*⁷ présenté devant l'Assemblée nationale le 10 novembre 2015.

Ce projet de loi comporte deux parties. La première partie vise principalement à modifier la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*⁸ et la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*⁹. Il ne nous semble pas opportun de commenter cette première partie du projet de loi au regard de la Charte.

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 57 al. 1 et 2 (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 Charte, préc., note 2, art. 58 al. 2.

⁶ *Id.*, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

⁷ *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 »).

⁸ *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*, RLRQ, c. D-8.3. Voir : *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, *id.*, art. 2 à 7.

⁹ *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*, RLRQ, c. M-15.001. Voir : *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, *id.*, art. 9 à 17.

La deuxième partie du projet de loi propose, quant à elle, de modifier la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*¹⁰. Les modifications présentées visent notamment à :

- modifier la définition de conjoint formulée à l'article 22 de cette loi de façon à ce que la durée de la période de cohabitation minimale d'un an qui y est prévue puisse être augmentée par règlement dans les cas et conditions à prévoir¹¹;
- réviser certaines modalités prévues à l'article 36 de cette loi suivant lesquelles la personne qui bénéficie d'une aide financière doit produire une déclaration complète ou abrégée dans les cas prévus par règlement ou sur demande du ministre¹²;
- limiter aux cas prévus par règlement la possibilité prévue à l'article 53 (1) de cette loi d'obtenir une allocation pour contraintes temporaires par la production d'un rapport médical démontrant que « son état physique ou mental l'empêche, pour une période d'au moins un mois, de réaliser une activité de préparation à l'emploi, d'insertion ou de maintien en emploi »¹³;
- modifier l'article 72 de cette loi afin qu'on puisse prévoir par règlement des règles assouplies applicables aux prestataires du Programme de solidarité sociale en ce qui concerne les avoirs liquides et les revenus tirés d'actifs reçus par succession¹⁴;
- abolir le Programme alternative jeunesse prévu aux articles 74 à 78 de cette loi¹⁵;
- instaurer le Programme objectif emploi¹⁶.

Il s'avère difficile de se prononcer eu égard à la conformité à la Charte de plusieurs des modifications proposées dans la deuxième partie du projet de loi avant d'avoir pris connaissance des mesures réglementaires auxquelles les dispositions de celui-ci renvoient

¹⁰ *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, RLRQ, c. A-13.1.1. *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, *id.*, art. 20 à 35.

¹¹ *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 7, art. 20.

¹² *Id.*, art. 21.

¹³ *Id.*, art. 24.

¹⁴ *Id.*, art. 26.

¹⁵ *Id.*, art. 27.

¹⁶ *Id.*, art. 28.

dans la plupart des cas. La Commission rappelle néanmoins que la Charte lie l'État et que les mesures réglementaires à venir devront respecter les droits et libertés qu'elle garantit¹⁷.

Cela dit, la Commission est fort préoccupée de l'impact qu'aurait la principale modification proposée à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* en vertu du projet de loi, à savoir l'instauration du Programme objectif emploi qui conditionnerait l'assistance financière offerte aux personnes dans le besoin à leur participation à un programme d'insertion ou de réinsertion à l'emploi¹⁸ de même que l'exclusion corrélative des personnes visées du Programme d'aide sociale¹⁹.

Comme nous le verrons dans le cadre du présent mémoire, une telle mesure est de nature à perpétuer la discrimination déjà vécue par les personnes prestataires d'un programme d'aide sociale, et ce, alors même qu'un récent rapport de recherche remis à la Commission²⁰ confirme l'ampleur des préjugés et stéréotypes ciblant déjà celles-ci. 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 d'une forme de stigmatisation »²¹. Ces préjugés et stéréotypes constituent une toile de fond²² 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. Les personnes visées par le Programme objectif emploi proposé doivent donc faire face à de nombreux obstacles discriminatoires et systémiques pour se sortir de la pauvreté. Les clés de solutions dépassent leur volonté

¹⁷ Charte, préc., note 2, art. 56 al. 3.

¹⁸ *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 7, art. 28 et suiv.

¹⁹ *Id.*, art. 22.

²⁰ Pierre NOREAU, Emmanuelle BERNHEIM, Pierre-Alain COTNOIR, Pascale DUFOUR, 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.

²¹ *Id.*, p. 68.

²² L'expression est tirée de 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, 2011, p. 15, [En ligne].
http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/Profilage_rapport_FR.pdf

individuelle et c'est pourquoi l'approche préconisée par le projet de loi mène à une impasse qui se refermerait en premier lieu sur les personnes qu'on dit vouloir aider.

Certes, l'objectif d'insertion ou de réinsertion à l'emploi des personnes inscrites à un programme d'aide sociale est louable et l'offre de mesures d'aide permettant d'y arriver est nécessaire. Il est toutefois important de bien distinguer le droit à des mesures d'assistance financière du droit à des mesures d'aide à l'emploi. Ajoutons que la définition et la mise en œuvre de ces mesures d'aide à l'emploi ne peuvent avoir pour effet de porter atteinte aux droits et libertés de la personne, notamment en niant le droit à l'égalité des personnes inscrites à un programme d'aide sociale et le droit à des mesures d'assistance financière et des mesures d'aide sociale susceptibles d'assurer un niveau de vie décent. Comme nous le verrons dans la deuxième partie du présent mémoire, les mesures d'aide visant les personnes dans le besoin et leur famille doivent plutôt s'inscrire dans le cadre juridique balisé par les articles 10 et 45 de la Charte et les engagements internationaux du Québec pris en vertu de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*²³ et du *Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels*²⁴.

Les mesures d'aide à l'emploi visant l'insertion ou la réinsertion au travail des personnes inscrites à un programme d'aide sociale doivent par ailleurs être conçues suivant une approche fondée sur le respect du droit au travail et des droits et libertés de la personne applicables en matière d'emploi. Elles doivent en outre tenir compte des obstacles systémiques à l'emploi, tel que la discrimination qui vise certains groupes. Nous y reviendrons dans la troisième partie du présent mémoire.

Ainsi, le mémoire de la Commission est divisé en trois parties. Dans un premier temps, nous présenterons le Programme objectif emploi proposé en vertu du projet de loi. Nous serons ensuite mieux à même d'analyser ce programme à la lumière de la Charte, ce que nous ferons dans le cadre des deuxième et troisième parties du présent mémoire consacrées, d'une part, au droit à des mesures d'assistance financière et des mesures d'aide sociale susceptibles d'assurer un niveau de vie décent et à l'interdiction de discrimination qui caractérise l'exercice

²³ *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 »).

²⁴ *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 »).

de ce droit et, d'autre part, à l'importance de fonder les mesures d'aide à l'emploi participant du droit au travail sur les droits et libertés de la personne et de tenir compte, ce faisant, des obstacles systémiques à l'emploi.

1 PRÉSENTATION DU PROGRAMME OBJECTIF EMPLOI

1.1 La Loi sur l'aide aux personnes et aux familles

La *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, adoptée en juin 2005 et mise en application en 2007, s'inscrit « dans le cadre des principes et orientations énoncés à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté* (chapitre L-7) » et « vise à mettre en œuvre des mesures, des programmes et des services afin de favoriser l'autonomie économique et sociale des personnes et des familles »²⁵. Pour ce faire, elle établit notamment le Programme d'aide sociale et le Programme de solidarité sociale et malgré les modifications successives qui, au fil des décennies, ont eu pour effet d'effriter le droit à l'aide sociale, ces programmes constituent des mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent au sens de l'article 45 de la Charte.

Le Programme d'aide sociale vise d'abord « à accorder une aide financière de dernier recours aux personnes qui ne présentent pas de contraintes sévères à l'emploi » et « à les encourager à exercer des activités favorisant leur intégration en emploi ou leur participation sociale et communautaire »²⁶. En janvier 2016, la prestation de base octroyée dans le cadre de ce programme est de 623 \$ par mois pour une personne seule, 173 \$ par mois pour un conjoint d'étudiant et 965 \$ par mois pour un ménage composé de deux adultes²⁷.

Cette prestation peut être cumulée à des revenus d'emploi jusqu'à un maximum de 200 \$ par mois dans le cas d'un adulte seul ou de 300 \$ par mois dans le cas d'un ménage composé de deux adultes²⁸. Au-delà de ces montants, les revenus de travail « sont comptabilisés pour le

²⁵ *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 10, art. 1 al. 1.

²⁶ *Id.*, art. 44.

²⁷ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Nouveaux montants des prestations, Programme d'aide sociale et Programme de solidarité sociale*, janvier 2016, [En ligne].
http://www.emploi.quebec.gouv.qc.ca/publications/pdf/SR_dep_montant_prestations.pdf

²⁸ *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 10, art. 114.

mois où ils sont gagnés ou réalisés, peu importe s'ils sont ou non reçus par la personne prestataire » et diminuent la prestation du mois suivant²⁹. À titre d'exemple, la prestation de base d'un adulte qui gagne 250 \$ de revenu d'emploi pour un mois donné est diminuée de 50 \$.

Cette prestation de base peut par ailleurs être augmentée d'une allocation pour contraintes temporaires à l'emploi lorsque l'adulte seul ou un membre de sa famille se trouve dans l'une des situations prévues à la loi³⁰. En janvier 2016, cette allocation pour contraintes temporaires est fixée à 132 \$ par mois pour une personne seule ou un conjoint d'étudiant et à 227 \$ par mois pour un ménage composé de deux adultes³¹.

Il importe ici de noter que l'article 59 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* 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 vue d'intégrer le marché du travail, notamment en cas de refus, d'abandon ou de perte d'emploi »³². Précisons d'ailleurs que l'inscription de cette disposition dans la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* fait suite à l'adoption, en 2002, de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, laquelle « conformément aux principes énoncés par la Charte des droits et libertés de la personne »³³ prescrit l'introduction au sein du Programme d'assistance-emploi³⁴ du « principe d'une prestation minimale, soit un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en

²⁹ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Manuel d'interprétation normative des programmes d'aide financière*, 11.01.02 – Comptabilisation en cours d'aide, [En ligne].
<http://www.mess.gouv.qc.ca/regles-normatives/d-ressources/11-revenus-gains-avantages/11.01.02.html>

³⁰ *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 10, art. 53; notamment lorsque le ou la prestataire « démontre, par la production d'un rapport médical, que son état physique ou mental l'empêche, pour une période d'au moins un mois, de réaliser une activité de préparation à l'emploi, d'insertion ou de maintien en emploi »; « en fait la demande en raison de son état de grossesse d'au moins 20 semaines et jusqu'à la cinquième semaine suivant l'accouchement [...] »; « garde un enfant à sa charge [de moins de cinq ans] ou un enfant à sa charge qui est handicapé au sens de [...] la *Loi sur les impôts* »; a atteint l'âge de 58 ans; « procure des soins constants à un adulte dont l'autonomie est réduite de façon significative en raison de son état physique ou mental »; etc.

³¹ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 27.

³² *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 10, art. 59.

³³ *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, RLRQ, c. L-7, préambule.

³⁴ Le Programme d'assistance-emploi visait « à accorder une aide financière de dernier recours aux personnes capables de travailler, à les inciter à entreprendre ou à poursuivre des démarches d'intégration ou de réintégration en emploi et à les soutenir pendant ces démarches » en vertu de l'article 13 de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, RLRQ, c. S-32.001. Cette Loi a depuis été remplacée par la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* précitée.

raison de l'application des sanctions administratives, de la compensation ou du cumul de celles-ci »³⁵.

Le Programme de solidarité sociale, quant à lui, « vise à accorder une aide financière de dernier recours aux personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi » et « à favoriser l'inclusion et la participation sociale de ces personnes de même que leur contribution active à la société, avec le soutien et l'accompagnement qu'elles requièrent »³⁶. En janvier 2016, la prestation de solidarité sociale est de 947 \$ par mois pour un adulte seul, de 480 \$ par mois pour un conjoint d'étudiant, de 202 \$ par mois pour un adulte hébergé ou tenu de loger dans un établissement en vue de sa réinsertion sociale ou une personne mineure hébergée avec son enfant à charge puis de 1416 \$ par mois pour un ménage composé de deux adultes³⁷.

1.2 Le Programme objectif emploi

Le projet de loi vise à instaurer un troisième programme au sein de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, le Programme objectif emploi. Celui-ci est défini comme un programme d'accompagnement personnalisé en vue d'une intégration en emploi³⁸ suivant un plan d'intégration préparé par le ministre à l'intention de tout participant³⁹. 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 par la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, devrait « d'abord » participer à ce Programme objectif emploi⁴⁰. Notons que pour les personnes alors visées, 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 loi⁴¹. Or, et nous y reviendrons dans la deuxième partie du présent mémoire, le fait de

³⁵ *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, préc., note 33, art. 15(2).

³⁶ *Id.*, art. 67.

³⁷ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 27.

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

³⁹ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.3 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

⁴⁰ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.1 al. 2 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

⁴¹ *Id.* Voir également art. 22.

conditionner ainsi les mesures d'assistance financière auxquelles les personnes dans le besoin ont droit, notamment en vertu de l'article 45 de la Charte, constitue le cœur des préoccupations de la Commission.

La participation au Programme objectif emploi serait d'une durée initiale de 12 mois et pourrait être prolongée pour une période maximale de 12 mois dans les cas prévus par règlement⁴². Elle pourrait également cesser avant l'échéance dans les cas prévus par règlement⁴³.

Dans tous les cas, le participant à ce programme devrait prendre un certain nombre d'engagements. Il serait notamment « tenu d'accepter tout emploi convenable qui lui est offert » et « de maintenir son lien d'emploi pour la durée de sa participation au programme »⁴⁴. À cet effet, le projet de loi renvoie à un règlement à venir la définition de ce que constituerait un emploi convenable⁴⁵. Le gouvernement pourrait « 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 »⁴⁶. 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* dont nous avons précédemment traitée.

L'aide financière accordée dans le cadre de ce programme prendrait plutôt la forme d'une prestation d'objectif emploi « établie mensuellement et calculée de la manière prévue par règlement »⁴⁷, et ce, en échange de leur participation à un programme d'insertion ou de réinsertion à l'emploi. Le projet de loi prévoit en outre que « le participant qui respecte les engagements prévus à son plan d'intégration en emploi [aurait] droit à une allocation de participation » suivant les conditions établies par règlement⁴⁸. Selon les critères fixés par le ministre, il aurait également droit « au remboursement des frais engagés dans le cadre de la réalisation de son plan d'intégration »⁴⁹. De plus, le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre

⁴² *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.2 al. 1 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

⁴³ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.2 al. 2 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

⁴⁴ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.4 al. 1 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

⁴⁵ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.4 al. 2 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.5 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

⁴⁸ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.6 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

⁴⁹ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.8 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

en vertu de l'actuel article 49 de la loi — et qui lui permet d'accorder une prestation à une personne ou une famille qui n'est pas admissible au Programme d'aide sociale s'il estime que, sans cette prestation, elles seraient dans une situation qui risquerait de compromettre leur santé ou leur sécurité ou de les amener au dénuement total — ne pourrait s'appliquer à l'adulte seul ou la famille qui bénéficie d'une prestation en vertu du Programme objectif emploi⁵⁰.

Dès la connaissance d'un manquement par un participant, le montant de la prestation d'objectif emploi pourrait par ailleurs être réduit à compter du mois qui suit, et ce, dans la mesure prévue par règlement, mais sans dépasser le seuil prévu par règlement⁵¹. Un manquement à l'obligation de fournir tout document ou renseignement nécessaire à une vérification d'admissibilité et à l'établissement du montant accordé ou à l'obligation d'« aviser le ministre avec diligence de tout changement dans sa situation ou celle de sa famille qui est de nature à influencer sur l'offre ou le maintien d'une mesure, d'un programme ou d'un service, ou sur le montant de l'aide financière accordée » pourrait également mener au refus, à la cessation ou à la réduction de l'aide financière offerte⁵².

Notons qu'en vertu de l'article 30 du projet de loi, aucune décision rendue par le ministre en vertu d'une disposition du chapitre de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* relatif au Programme objectif emploi ne serait révisable, à l'exception de l'article 83.10 qui a trait à la réduction de la prestation pour manquement à une obligation par un participant⁵³.

⁵⁰ *Id.*, art. 23.

⁵¹ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.10 al. 1 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

⁵² *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.10 al. 2 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

⁵³ *Id.*, art. 30. Cette disposition se lit comme suit :

« L'article 108 de cette loi est remplacé par le suivant :

“108. N'est pas révisable :

1° la décision rendue par le ministre en vertu d'une disposition du chapitre IV du titre II;

2° la décision rendue par le ministre en vertu d'une disposition du chapitre V du titre II, à l'exception de l'article 83.10.

Toutefois, la personne visée par une telle décision peut, par écrit, dans les 30 jours, en demander la reconsidération par une autorité compétente au sein du ministère.” ».

2 LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LE DROIT À L'ÉGALITÉ ET LE DROIT À DES MESURES D'ASSISTANCE FINANCIÈRE ET DES MESURES SOCIALES SUSCEPTIBLES D'ASSURER UN NIVEAU DE VIE DÉCENT

Cela fait maintenant près de 40 ans que la Commission effectue différents travaux sur la pauvreté, entre autres eu égard à la discrimination vécue par les personnes en situation de pauvreté fondée notamment sur leur condition sociale⁵⁴. Plusieurs fois, la Commission a constaté 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 »⁵⁵. Ce lien entre pauvreté et obstacles à la reconnaissance et l'exercice des

⁵⁴ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Conformité à la Charte des droits et libertés de la personne de l'inscription obligatoire au dépôt direct comme condition du versement du crédit d'impôt pour la solidarité*, M^e Evelyn Pedneault, (Cat. 2.177.4), octobre 2011; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015*, Daniel Ducharme, (Cat. 2.170.4), juillet 2010; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Déclaration de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. 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; 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; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés, Étude n°5, Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte?*, M^e Pierre Bosset, 2003; 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, Les interventions dans le domaine du logement : une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.177.2), octobre 2002; 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; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Déclaration de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse à l'occasion de la Marche mondiale des femmes pour éliminer la pauvreté et la violence faite aux femmes*, Montréal, octobre 2000; 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.

⁵⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), préc., *id.*, p. 2. 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 Evelyn Pedneault, (Cat. 2.412.66.10), mars 2015, p. 3; 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 Evelyn Pedneault, (Cat. 2.412.66.9), mars 2013 p. 2; 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; 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; 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.

droits reconnus par la Charte a d'ailleurs été démontré dans le cadre des travaux de la Commission eu égard au système québécois d'aide sociale⁵⁶.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'Organisation des nations unies⁵⁷ confirme également que la pauvreté constitue une entrave à l'exercice des droits lorsqu'il définit la pauvreté comme suit :

« Dans la perspective de la Charte internationale des droits de l'homme, la pauvreté peut être définie comme étant la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. »⁵⁸

Ce comité se dit en outre « convaincu que la pauvreté constitue un déni des droits de l'homme »⁵⁹.

Ce déni de droits s'avère par ailleurs encore plus sévère lorsque la pauvreté se conjugue à l'exclusion sociale. Il est à cet égard intéressant de noter 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 :

⁵⁶ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2015), *id.*; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2013), *id.*; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2004), *id.*; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 1998), *id.*; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (27 janvier 1997), *id.*; 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; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'obligation de recherche d'emploi dans le cadre de l'assistance sociale : Notes sur la stratégie mixte d'intervention du ministère de la Sécurité du revenu*, M^e Pierre Bosset, (Cat. 2.177.1), mai 1995; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *L'aide sociale et les mesures de contrôle et de vérification*, M^e Hélène Tessier et M^e Béatrice Vizkelety (Cat. 2.115.12), juin 1989; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur les amendements à la Loi sur la sécurité du revenu*, M^e Hélène Tessier, (Cat. 2.412-66), avril 1989; 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; 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.

⁵⁷ Ci-après « ONU ».

⁵⁸ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Questions de fond concernant la mise en œuvre 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://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/29d8ffb79b5c761cc1256a5300402411/\\$FILE/G0142012.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/29d8ffb79b5c761cc1256a5300402411/$FILE/G0142012.pdf)

⁵⁹ *Id.*

« 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.]⁶⁰

La Commission retient que les définitions de la pauvreté et d'exclusion sociale réfèrent avant tout à des dynamiques de discrimination interdite par la Charte et qui portent atteinte à de nombreux droits garantis par celle-ci. Elles réfèrent également aux causes sociales et structurelles de la pauvreté et de l'exclusion sociale. On y confirme enfin que l'atteinte de l'autonomie économique ne peut être de la seule responsabilité des personnes en situation de pauvreté et exclues socialement, que les solutions à mettre en œuvre sont d'ordre systémique et fondées sur les droits et libertés de la personne.

C'est donc en partant du principe que la lutte contre la pauvreté est aussi une lutte pour l'exercice des droits et libertés de la personne⁶¹, que la Commission a analysé le Programme objectif emploi dans le cadre de cette deuxième partie du présent mémoire. Ce faisant, la Commission souhaite également rappeler le caractère distinct de la Charte, encore unique en Amérique du Nord⁶², quant à la protection qu'elle offre au chapitre des droits économiques et sociaux. Dans plusieurs cas, la Charte québécoise se distingue en outre eu égard à la protection qu'elle offre contre la discrimination fondée sur la condition sociale. Il convient d'en tenir compte. La Commission l'a déjà souligné, la pauvreté « méconnaît ainsi l'une des

⁶⁰ 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

⁶¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), préc., note 54, p. 5.

⁶² Voir notamment : André MOREL, « La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne », (1987) 21 R.J.T. 1.

caractéristiques distinctives de la Charte québécoise : la reconnaissance des droits économiques et sociaux »⁶³.

En ce sens, le Programme objectif emploi proposé par le projet de loi pose d'abord l'enjeu de la reconnaissance et de l'exercice du droit à l'égalité, notamment à l'encontre de la discrimination systémique vécue par les personnes inscrites à un programme d'aide sociale, et du droit à des mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent garanti à toute personne dans le besoin et sa famille.

2.1 Le droit à l'égalité des personnes inscrites à un programme d'aide sociale

La Commission est particulièrement préoccupée par les impacts discriminatoires qu'impliquerait la mise en œuvre du Programme objectif emploi pour les personnes qui doivent avoir recours à un programme d'aide financière. La Commission tient à préciser trois choses à ce sujet.

Premier élément : rappelons d'abord que la Cour suprême définit comme suit la notion de discrimination interdite par la Charte :

« [...] une distinction, intentionnelle ou non, mais fondée sur des motifs relatifs à des caractéristiques personnelles d'un individu ou d'un groupe d'individus, qui a pour effet d'imposer à cet individu ou à ce groupe, des fardeaux, des obligations ou des désavantages non imposés à d'autres ou d'empêcher ou de restreindre l'accès aux possibilités, aux bénéfices et aux avantages offerts à d'autres membres de la société. »⁶⁴

La Commission l'a déjà souligné, les prestations offertes au titre de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* constituent des mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent auxquelles toute personne dans le besoin et leur famille ont droit en vertu de l'article 45 de la Charte. En ce sens, elles doivent être définies en fonction du besoin des personnes et de façon à permettre à tous d'atteindre ce niveau de vie décent.

⁶³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La pauvreté est le plus grave problème des droits et libertés du Québec contemporain*, Déclaration de la Commission des droits et libertés de la personne à l'occasion de la Marche mondiale des femmes pour éliminer la pauvreté et la violence faite aux femmes, octobre 2000, p. 4, [En ligne]. <http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Pauvrete.PDF>

⁶⁴ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, 174-175. Cet arrêt a été rendu sur la base de la Charte canadienne des droits et libertés de la personne, mais cette définition de la discrimination a été reprise eu égard à l'article 10 de la Charte québécoise, notamment dans l'arrêt *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville); Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665.

Dans le cadre de son mémoire sur le Projet de loi n°57, qui allait devenir la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* que le présent projet de loi entend modifier, la Commission expliquait 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 Charte. Ainsi, écrivait la Commission :

« Il est clair de ce qui précède qu'une approche de lutte à la pauvreté des plus pauvres passe par la satisfaction des besoins de base. À cette fin, ces besoins doivent faire l'objet d'une évaluation fondée sur des analyses aussi précises que possible [...].

De plus, les besoins de base ne peuvent pas être définis de façon restrictive pour une catégorie de la population, au point de se limiter à ce qui est nécessaire à la survie. Ce serait là une façon discriminatoire de concevoir la situation des personnes concernées. La question des besoins de base dépasse celle de la survie; elle fait appel à toutes les dimensions de la personne humaine.

Comme nous l'avons souligné d'entrée de jeu, la satisfaction des besoins de base doit placer la personne dans une situation où elle peut exercer l'ensemble de ses droits. »⁶⁵

Le projet de loi propose pourtant de catégoriser encore davantage les personnes visées par l'aide financière offerte aux personnes dans le besoin et de conditionner celle-ci à une participation à des mesures d'insertion à l'emploi pour certaines catégories de personnes.

En vertu du projet de loi, une personne par ailleurs admissible au Programme d'aide sociale ne pourrait ainsi recevoir la prestation de base prévue dans le cadre de ce programme avant d'avoir participé au Programme objectif emploi. En effet, une personne visée par règlement et qui aurait droit de bénéficier d'une prestation du Programme d'aide sociale devrait dorénavant « d'abord participer au Programme objectif emploi »⁶⁶. Elle recevrait alors une « prestation d'objectif emploi », dont le montant reste à préciser par règlement, et qui peut être réduite pour refus ou abandon d'emploi, et ce, sans égard aux raisons pouvant fonder ceux-ci⁶⁷. Le droit à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales pour toute personne dans le besoin serait ainsi conditionné pour les personnes visées par règlement à leur participation au Programme objectif emploi.

⁶⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2004), préc., note 55, p. 13.

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

⁶⁷ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.4 et 83.10 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

On ne définit dès lors plus l'aide financière offerte en fonction du besoin des personnes visées et de leur famille de façon à permettre à tous d'atteindre un niveau de vie décent tel que le prescrit l'article 45 de la Charte. Or, la mise en œuvre de mesures d'aide à l'emploi ne peut servir de prétexte 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. 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.

Deuxième élément : le Programme objectif emploi vise des personnes déjà largement stigmatisées en raison de leur condition sociale et il faut tenir compte de l'exclusion systémique dont elles font l'objet.

Ainsi, il est maintenant reconnu que la distinction, exclusion ou préférence visée par l'article 10 de la Charte peut être de nature systémique. Dans ce contexte, la discrimination systémique a été définie comme étant :

« la somme d'effets d'exclusion disproportionnés qui résultent de l'effet conjugué d'attitudes empreintes de préjugés et de stéréotypes, souvent inconscients, et de politiques et pratiques généralement adoptées sans tenir compte des caractéristiques des membres de groupes visés par l'interdiction de la discrimination. »⁶⁸

La Cour suprême ajoute à ce propos que « la discrimination est alors renforcée par l'exclusion même du groupe désavantagé, du fait que l'exclusion favorise la conviction, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du groupe, qu'elle résulte de forces "naturelles" »⁶⁹.

Au-delà des distinctions directes qu'emporte la catégorisation des personnes visées en vue de définir l'aide qui leur est accordée, le fait que le Programme objectif emploi vise une partie de la population déjà largement discriminée en fonction de la condition sociale des personnes qui en font partie nous impose de considérer l'effet de discrimination systémique qu'aurait la mise en œuvre de celui-ci sur ces personnes.

⁶⁸ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz Métropolitain inc.*, [2009] R.J.Q. 487 (T.D.P.Q.), par. 36, conf. en appel 2011 QCCA 1201.

⁶⁹ *Action Travail des Femmes c. Canadien National*, [1987] 1 R.C.S. 1114, par. 34.

Nous l'avons évoqué dès l'introduction de ce mémoire, les personnes prestataires d'aide sociale sont la cible de préjugés répandus et tenaces. Le Tribunal des droits de la personne le soulignait d'ailleurs dans l'affaire *Whittom* : « la pauvreté engendre des situations de marginalisation, d'exclusion et d'isolement social et "ces situations sont renforcées par le jugement attaché à cette catégorie sociale" »⁷⁰. Tel que mentionné précédemment, le Rapport de recherche sur les droits de la personne et la diversité récemment remis à la Commission confirme cette situation : 49,1 % des Québécois affirment entretenir une opinion négative à l'égard des prestataires de l'aide sociale et « la figure de "l'assisté social" est clairement l'objet d'une forme de stigmatisation »⁷¹.

Or, cette stigmatisation mène notamment à ignorer les causes structurelles de la pauvreté. Elle 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'emploi⁷². 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.

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 source dans un préjugé, tant de la part des employeurs que des intervenants ou de la société en général »⁷³. 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

⁷⁰ *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.).

⁷¹ P. NOREAU, E. BERNHEIM, P.-A. COTNOIR, P. DUFOUR, J.-H. GUAY et S. VAN PRAAGH, préc., note 20, p. 70.

⁷² Voir notamment à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2013), préc., note 54. 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.

⁷³ 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>

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. »⁷⁴

C'est également 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 »⁷⁵.

Le Programme objectif emploi ne s'inscrit pas dans une telle perspective et repose plutôt sur une approche fondée sur la responsabilité individuelle et, en ce sens, il est susceptible d'accroître la discrimination systémique vécue par les personnes visées.

Troisième élément : Sous réserve des dispositions réglementaires à venir, mentionnons en outre que le projet de loi ne tient pas compte des nombreuses situations de cumul des précarités auxquelles doivent faire face les personnes en situation de pauvreté. Retenons que la pauvreté touche plus particulièrement certains groupes de personnes⁷⁶, notamment les personnes aux prises avec un problème de santé⁷⁷, les femmes et encore plus particulièrement les femmes âgées ou les femmes à la tête de famille monoparentale⁷⁸, les Autochtones⁷⁹, les

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), préc., note 54, p. 13.

⁷⁶ Voir notamment : STATISTIQUE CANADA, *Le faible revenu au Canada : une perspective multi-lignes et multi-indices*, mars 2012, p. 67, [En ligne]. <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/75f0002m2012001-fra.pdf>; INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Taux de faible revenu, MPC, particuliers (16 ans et plus)*, Québec, 2012, [En ligne]. http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/revenu/faible-revenu/mod1_p_1_8_13_0_.htm; INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Taux de faible revenu, MPC, unités familiales*, Québec 2012, [En ligne]. http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/revenu/faible-revenu/mod1_ef_1_8_13_0_.htm.

⁷⁷ Voir notamment : AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, *Rapport du directeur de santé publique 2011, Les inégalités sociales de santé à Montréal, Le chemin parcouru*, 2^{ème} édition, Montréal, 2011, [En ligne]. http://publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx_asssmpublications/978-2-89673-133-6.pdf; Juha MIKKONEN et Dennis RAPHAEL, *Déterminants sociaux de la santé. Les réalités canadiennes*, Toronto, École de gestion et de politique de la santé de l'Université York, 2011; Katherine FROHLICH, Maria DE KONINCK, Andrée DEMERS et Paul BERNARD (éd.), *Les inégalités sociales de santé au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2008; 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.

⁷⁸ Voir notamment : INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Taux de faible revenu, MPC, unités familiales*, Québec 2012, [En ligne]. http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/revenu/faible-revenu/mod1_ef_1_8_13_0_.htm; CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Le sens des sous pour résoudre la pauvreté*, Ottawa, Conseil national du bien-être social, Automne 2011.

personnes réfugiées, immigrantes ou racisées⁸⁰ ou encore les personnes qui cumulent plusieurs de ces caractéristiques personnelles. Les impacts de la discrimination vécue par ces personnes sont différents et il convient d'en tenir compte dans l'élaboration des lois, politiques, programmes et mesures qui les concernent.

Les professeurs Bilge et Roy le soulignent, le « traitement isolé des motifs de discrimination constitue en soi un mécanisme de marginalisation des individus et groupes subissant des formes de discrimination multiple »⁸¹. L'enjeu réside ainsi dans la nécessité d'aller au-delà du motif condition sociale dans les cas où cela s'avère nécessaire et « de prendre en considération les interactions entre les motifs de discrimination »⁸². Cette approche contextualisée, dite intersectionnelle, « permet de reconnaître l'expérience particulière de discrimination due à la confluence des motifs en cause et d'y remédier »⁸³ de façon à atteindre l'égalité réelle.

Adoptant cette approche dans l'affaire *Dartmouth/Halifax County Regional Housing Authority c. Sparks*⁸⁴, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse y explique entre autres qu'une analyse fondée sur le droit à l'égalité doit s'attarder à l'effet des dispositions visées sur le groupe touché, et ce,

⁷⁹ Voir notamment : CANADIAN CENTRE FOR POLICY ALTERNATIVES, *Poverty or Prosperity, Indigenous Children in Canada*, juin 2013, [En ligne]. https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2013/06/Poverty_or_Prosperty_Indigenous_Children.pdf; COMITÉ CONSULTATIF D'EXPERTS DE L'ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS RESPONSABLE DE LA CAMPAGNE « ABOLISSONS LA PAUVRETÉ », *La situation de l'économie des premières nations et la lutte pour abolir la pauvreté*, Toronto, Assemblée des Premières Nations, mars 2009.

⁸⁰ Voir notamment : Nong ZHU et Cécile BATISSE, *Croissance, inégalités et pauvreté : Le cas des immigrants au Canada*, Montréal, Centre universitaire de recherche en analyse des organisations, janvier 2014, [En ligne]. <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2014s-11.pdf>; Rachad ANTONIUS et Jean-Claude ICART, « Les profils de pauvreté : un outil pour mesurer les inégalités affectant les minorités racisées au Québec », dans Micheline LABELLE et Frank W. REMIGGI (dir.), *Inégalités, racisme et discriminations : Regards critiques et considérations empiriques*, Texte issu du Symposium Les multiples dimensions des inégalités du racisme et des discriminations, Montréal, Chaire de recherche en immigration, ethnicité et citoyenneté, juin 2009, p. 77; Garnett PICOT, Feng HOU et Simon COULOMBE, *Le faible revenu chronique et la dynamique du faible revenu chez les nouveaux immigrants*, Ottawa, Statistique Canada, janvier 2007; MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *La pleine participation à la société québécoise des communautés noires, Document de consultation*, Québec, Gouvernement du Québec, août 2005; John ANDERSON, « La racialisation de la pauvreté », dans *Séminaire scientifique annuel de l'Observatoire international sur le racisme et les discriminations*, Montréal, Conseil canadien de développement social, juin 2005.

⁸¹ Sirma BILGE et Olivier ROY, « La discrimination intersectionnelle : la naissance et le développement d'un concept et les paradoxes de sa mise en application en droit antidiscriminatoire », (2010) 25 *Can. J.L. & Soc.* 51, 53.

⁸² *Id.*, p. 51-52.

⁸³ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Approche intersectionnelle de la discrimination pour traiter les plaintes relatives aux droits de la personne fondées sur des motifs multiples*, Document de travail, 9 octobre 2001, p. 3.

⁸⁴ *Dartmouth/Halifax County Regional Housing Authority c. Sparks*, (1993) 101 D.L.R. (4th) 224.

non pas en fonction de la description qu'en fait la législation, mais en fonction des caractéristiques partagées par les personnes qui le composent.

Sous réserve des dispositions réglementaires prévues au projet de loi et qui viendront définir ce que constitue un emploi convenable au sens du Programme objectif emploi, la Commission est d'avis qu'une telle analyse devrait prévaloir eu égard aux mesures visant les personnes inscrites ou voulant s'inscrire à un programme d'aide sociale. Suivant les circonstances, l'obligation de participation au Programme objectif emploi et le non-accès au Programme d'aide sociale qui s'en suit pourront donc s'avérer discriminatoires en fonction, non seulement du motif condition sociale prévu à la Charte comme nous venons de le voir, mais également de l'entrecroisement de celui-ci à d'autres motifs de discrimination interdite.

À titre d'exemple, citons notamment le cas d'une personne devant s'inscrire au Programme d'aide sociale et qui serait par ailleurs en situation de handicap, mais sans que celui-ci soit reconnu au sens de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. Une personne peut ainsi être en situation de handicap au sens de la Charte puisque celle-ci commande une interprétation large et libérale de cette notion⁸⁵, mais ne pas être considérée avoir des contraintes sévères à l'emploi en vertu de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. Elle pourrait alors se voir refuser l'admission au Programme d'aide sociale ou au Programme de solidarité sociale prévus à cette loi et être dirigée vers le Programme objectif emploi sans que sa situation ne lui permette pour autant de suivre une mesure d'intégration à l'emploi non adaptée. Qu'arrivera-t-il à cette personne qui pourrait ne pas être en mesure de respecter certains engagements que prescrirait le Programme objectif emploi ou devoir l'abandonner et dont la prestation d'objectif emploi serait en conséquence réduite?

La même question se pose eu égard à une femme, mère de famille monoparentale, contrainte de demander une prestation d'aide sociale parce qu'en situation de pauvreté, mais dont les obligations familiales ne lui permettront pas nécessairement de garder un emploi pourtant jugé « convenable » au sens du projet de loi. Comment pourrait-elle, par exemple, conserver un emploi pour lequel elle devrait travailler le soir ou la nuit? Jugera-t-on dans de telles

⁸⁵ *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345, par. 116.

circonstances qu'elle n'a pas respecté les engagements qu'on entend prescrire en vertu du Programme objectif emploi?

Ces exemples, parmi d'autres, mettent en lumière les multiples réalités que vivent les personnes qui doivent avoir recours à un programme d'aide sociale, notamment en fonction des caractéristiques qu'elles partagent. Les mesures d'assistance financière et mesures sociales susceptibles de garantir un niveau de vie décent aux personnes et familles dans le besoin prévues à l'article 45 de la Charte doivent tenir compte de la pluralité de ces réalités et ne peuvent réduire les personnes visées au seul stéréotype de « l'assisté social ».

À la lumière de l'ensemble de ces considérations, la Commission est d'avis qu'en conditionnant, pour certaines catégories de personnes, le droit à des mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent à la participation à des mesures d'aide à l'emploi, le Programme objectif emploi est de nature à accroître la discrimination déjà vécue par les personnes qu'ils visent à aider, sur la base du motif condition sociale ou de l'entrecroisement de celui-ci à d'autres motifs de discrimination interdite, et que, ce faisant, il porterait atteinte aux articles 10 et 45 de la Charte.

2.2 Le droit à des mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent

Outre les effets discriminatoires qu'emporterait la mise en œuvre du Programme objectif emploi, celle-ci soulève également l'enjeu de la réelle reconnaissance du droit à des mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer à un niveau de vie décent garanti en droit international et en vertu de l'article 45 de la Charte.

2.2.1 Le droit international

Depuis 1948, la DUDH protège le droit de toute personne « à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires »⁸⁶.

⁸⁶ DUDH, préc., note 23, art. 25.

Il faut également référer à l'article 11 du PIDESC en vertu duquel les États parties reconnaissent notamment 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 »⁸⁷.

Tel que le souligne la professeure Lucie Lamarche, le PIDESC « confère, à son article 11, un caractère distinct et autonome au droit à un niveau de vie suffisant »⁸⁸. La professeure Lamarche remarque d'ailleurs que, « tout comme la quasi-totalité des droits énoncés au Pacte, son bénéfice n'est pas réservé aux travailleurs ou aux personnes ayant bénéficié d'un lien d'emploi »⁸⁹ ou encore, pourrions-nous ajouter, aux personnes participant à un programme d'insertion au travail.

Plus généralement, il convient encore une fois de rappeler qu'en vertu du PIDESC, le Québec s'est engagé⁹⁰ « à agir [...] 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 l'adoption de mesures législatives », incluant ce droit à un niveau de vie suffisant⁹¹.

Comme la Commission a déjà eu l'occasion de le souligner, « assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le [PIDESC] » signifie notamment ne pas adopter de mesure régressive relativement à ceux-ci. Dans ce contexte, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme définit « mesure régressive » comme « une mesure qui marque directement ou indirectement un retour en arrière au regard des droits reconnus dans le

⁸⁷ *Id.*, art. 11.

⁸⁸ Lucie LAMARCHE, *Perspectives occidentales du droit international des droits économiques de la personne*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1995, p. 335.

⁸⁹ *Id.*

⁹⁰ *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* (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* (2006).

⁹¹ PIDESC, préc., note 24, art. 2, par. 1.

Pacte »⁹², et ce, « qu'elle soit voulue et désirée ou non »⁹³. En ce qui a trait plus particulièrement au droit à la sécurité sociale, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels précise, quant à lui, ce qui suit à cet égard :

« Tout laisse supposer que le Pacte interdit toute mesure rétrograde en matière de droit à la sécurité sociale. Si un État partie prend une mesure délibérément rétrograde, il lui appartient de prouver qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et que cette mesure est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte dans le contexte de l'utilisation au maximum des ressources disponibles. »⁹⁴

Aux termes de cette analyse, la Commission est d'avis que le fait de conditionner le droit à un niveau de vie suffisant garanti en vertu de l'article 11 du PIDESC à la participation des personnes visées à des mesures d'aide à l'emploi contrevient à cette disposition. L'introduction d'une telle mesure dans la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* constituerait en outre une mesure régressive au sens du PIDESC et il appartient dès lors à l'État « de prouver [qu'il a adopté cette mesure] après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et que cette mesure est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte dans le contexte de l'utilisation au maximum des ressources disponibles »⁹⁵.

2.2.2 L'article 45 de la Charte

À l'instar du droit international, l'article 45 de la Charte protège également le droit à des mesures d'assistance financière et des mesures sociales, prévues par la loi et susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, pour toute personne dans le besoin et sa famille. La Commission l'a d'ailleurs récemment rappelé, ce droit s'impose « comme critère fondamental qui doit présider à l'élaboration de toute la politique de sécurité du revenu »⁹⁶. La Commission

⁹² 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. 29, [En ligne]. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_P_PT_12_NHRI_fr.pdf

⁹³ *Id.*, p. 30.

⁹⁴ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Observation générale n°19 : Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte)*, Doc. N.U. E/C.12/GC/19 (4 février 2008), par. 42, [En ligne]. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2013), préc., note 55, p. 19; citant COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (juin 1988), préc., note 56, p. 27.

écrivait également à ce propos « qu'une loi de dernier recours ne peut exclure les personnes qui bien que désignées "sans contrainte" ne peuvent atteindre un objectif donné d'autonomie économique ou d'inclusion de ses finalités sans nier son objectif intrinsèque d'assurer un niveau de vie décent aux plus démunis »⁹⁷.

La Commission réitère donc que le droit à « 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 qui ne peut être conditionné par des mesures d'aide à l'emploi »⁹⁸. Ainsi que le notait la Commission dans le cadre de son mémoire sur le Projet de loi n°186, *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, les mesures de recherche d'emploi et démarches de revalorisation des compétences « ne sauraient se substituer à l'aide accordée pour combler les besoins essentiels des personnes et familles pauvres »⁹⁹.

L'analyse du Programme objectif emploi ne saurait donc être complète sans réitérer l'importance des droits économiques et sociaux inscrits au chapitre IV de la Charte et parmi lesquels figure le droit garanti à l'article 45 de celle-ci. La nécessité de renforcer la garantie juridique des droits économiques et sociaux énoncés dans la Charte en 1975 était d'ailleurs l'un des consensus les plus forts à ressortir de la consultation publique organisée par la Commission à l'occasion du 25^e anniversaire de la Charte¹⁰⁰.

Rappelons également que sous la plume de la juge McLachlin, la majorité de la Cour suprême écrit dans le cadre de l'affaire Gosselin qu'« il ne fait aucun doute que l'art. 45 est censé créer un droit »¹⁰¹. La reconnaissance effective des droits économiques et sociaux s'inscrit d'ailleurs dans la foulée des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne auxquels a souscrit le Québec. À cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels « réaffirme [...] que les droits économiques et sociaux ne devraient pas être ramenés

⁹⁷ *Id.*, citant COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2004), préc., note 55, p. 10.

⁹⁸ *Id.*, citant COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 1998), préc., note 55, p. 10.

⁹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 1998), préc., note 55, p. 10.

¹⁰⁰ 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. 17, [En ligne].
http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/bilan_charte.pdf

¹⁰¹ *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429, par. 87.

au rang de principes et d'objectifs [...] » et que des « mesures concrètes » doivent être prises pour assurer leur respect¹⁰².

M^{me} Louise Arbour, qui a notamment été juge à la Cour suprême et Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, le confirme, soulignant 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 »¹⁰³. Ainsi, évoquant « le statut d'égalité, l'indivisibilité et l'inter-dépendance 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". »¹⁰⁴

C'est pourquoi la Commission tient à rappeler que les mesures prises en vertu de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* doivent avant tout s'inscrire dans le cadre élaboré en vertu de l'article 45 de la Charte et du droit international correspondant. Le droit à des mesures d'assistance financière susceptibles d'assurer un niveau de vie décent ne peut être conditionné par la participation à un programme d'aide à l'emploi et la Commission recommande de modifier Programme objectif emploi proposé par le projet de loi en ce sens.

3 UNE APPROCHE D'INTÉGRATION À L'EMPLOI FONDÉE SUR LES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

Conclure que le Programme objectif emploi porte atteinte au droit à l'égalité et au droit à un revenu décent garanti par la Charte en conditionnant l'aide sociale à la participation à une mesure d'aide à l'emploi ne dispose pas entièrement de la question.

¹⁰² ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES 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. 57.

¹⁰³ Louise ARBOUR, *Libérer du besoin : de la charité à la justice*, LaFontaine-Baldwin 2005, 11 mars 2005, [En ligne]. http://www.cubiq.ribq.gouv.qc.ca/in/faces/details.xhtml?id=p%3A%3Ausmarcdef_0000803160&

¹⁰⁴ *Id.*, p. 11.

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. Dans le cadre du bilan qu'elle a fait à l'occasion des 25 ans de la Charte, la Commission se fondait sur le droit international des droits de la personne pour recommander « que la Charte reconnaisse le droit à des mesures et des programmes favorisant, entre autres, le plus haut niveau d'emploi, l'accès à un emploi, la formation professionnelle et la réinsertion professionnelle »¹⁰⁵.

Cet objectif d'insertion ou de réinsertion à l'emploi participe en effet du droit au travail, lequel est reconnu par des nombreux instruments de droit international des droits de la personne¹⁰⁶. Le PIDESC énonce par exemple :

« Article 6

1. 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.
2. 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. »¹⁰⁷

[Nous soulignons.]

Comme nous le verrons dans les sous-sections suivantes, ces mesures d'aide à l'emploi ne peuvent pas aller à l'encontre des autres droits et libertés de la personne exercés dans le contexte d'un emploi. 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

¹⁰⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 100, p. 31.

¹⁰⁶ Voir notamment : DUDH, préc., note 23, 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*, 9 juillet 1964, 569 R.T.N.U. 65, (entrée en vigueur pour le Canada le 15 juillet 1966), art. 1, al. 2c).

¹⁰⁷ PIDESC, préc., note 24, art. 6.

personnes visées. À cet égard, nous traiterons des obstacles discriminatoires systémiques qui affectent le marché du travail et auxquels font face les personnes prestataires d'un Programme d'aide sociale de même que de la prévalence de formes de travail atypique qui ne permettent pas de sortir de la pauvreté.

3.1 Les conditions du Programme objectif emploi susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés de la personne

Ainsi, certaines des exigences afférentes au Programme objectif emploi sont susceptibles de compromettre les droits et libertés des personnes qui y sont soumises. À cet égard, la Commission s'est plus particulièrement intéressée à l'obligation d'accepter un emploi convenable, l'obligation de maintenir un lien d'emploi de même qu'à l'exclusion des protections garanties en vertu du droit du travail.

3.1.1 L'obligation d'accepter un emploi convenable

Nous l'avons mentionné précédemment, la personne qui participe au Programme objectif emploi peut être « tenu[e] d'accepter tout emploi convenable qui lui est offert »¹⁰⁸, à défaut de quoi, sa prestation peut être réduite¹⁰⁹. Le gouvernement devra définir par règlement ce que constitue un emploi convenable¹¹⁰.

Cette obligation d'accepter un emploi sous peine de sanction 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 »¹¹¹. La liberté de sa personne, dans le contexte du travail, se 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 personne¹¹². Comme l'indique le professeur Verge : « Le travail

¹⁰⁸ *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 7, art. 28 (introduirait l'art. 83.4 al. 1 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

¹⁰⁹ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.10 al. 1 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

¹¹⁰ *Id.*, art. 34 (introduirait l'art. 131.1(5) à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

¹¹¹ Charte, préc., note 2, art. 1.

¹¹² *Id.*, art. 4.

subordonné ne peut qu'être librement assumé; la dignité de la personne, tant en droit interne que dans celui des nations, n'accepte pas le travail forcé »¹¹³.

De fait, le droit international des droits de la personne attache une importance particulière à la liberté du travail en tant que composante du droit au travail. Par exemple, la *Déclaration universelle des droits de l'homme* énonce le « libre choix de son travail »¹¹⁴, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, « le droit [...] d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté »¹¹⁵, la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, le droit « au libre choix de son travail »¹¹⁶, la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*, le « droit de choisir librement leur activité rémunérée »¹¹⁷ et la *Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi de l'Organisation internationale du travail*¹¹⁸, le « libre choix de l'emploi »¹¹⁹. Le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, quant à lui, 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 »¹²⁰.

La liberté du travail, traduite par l'obligation d'éliminer tout travail forcé ou obligatoire, est également 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

¹¹³ Pierre VERGE, « Le contrat de travail selon le Code civil du Québec : pertinence ou impertinence ? », (1993) 24 R.G.D. 237, 239.

¹¹⁴ DUDH, préc., note 23, art. 23(1°).

¹¹⁵ PIDESC, préc., note 24, art. 6, al. 1.

¹¹⁶ *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, préc., note 106, art. 5e)i).

¹¹⁷ *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*, préc., note 106, art. 52(1°).

¹¹⁸ Ci-après « OIT ».

¹¹⁹ *Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi de l'Organisation internationale du travail*, préc., note 106, art. 1, al. 2c).

¹²⁰ 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
1

et de profession¹²¹. Notons que les huit conventions fondamentales de l'OIT, qui sous-tendent ces principes et droits fondamentaux, font partie du cadre général des droits de l'homme des Nations Unies¹²².

Dans ce contexte, l'OIT définit le travail forcé ou obligatoire comme un « travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré »¹²³. Retenons que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations du Bureau international du Travail a clarifié la teneur de la peine dont il est ici question en ces termes :

« Il a été clairement précisé lors de l'examen du projet d'instrument par la Conférence qu'il n'était pas nécessaire que la peine en question revête la forme d'une sanction pénale, mais qu'il pouvait s'agir également de la privation d'un droit ou d'un avantage. Une telle situation peut se produire, par exemple, quand des personnes qui refusent d'exécuter un travail volontaire risquent de perdre certains droits, avantages ou privilèges ou quand de tels droits, privilèges et autres avantages (par exemple, promotion, mutation, accès à un nouvel emploi, acquisition de certains biens de consommation, obtention d'un logement ou participation à des programmes universitaires) sont subordonnés aux mérites accumulés et consignés dans le dossier des états de service du travailleur. »¹²⁴

[Renvois omis.]

Bien que la Commission d'experts ait déjà estimé qu'une telle définition ne trouvait pas application dans le cadre du travail exigé en échange de prestations octroyées en vertu de mesures sociales particulières¹²⁵, la Commission retient plutôt l'analyse du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels à cet égard et est avis que cette définition de travail forcé et obligatoire s'appliquerait aux mesures prévues en vertu du Programme objectif emploi. Rappelons ainsi que le Comité des droits économiques sociaux et culturels des

¹²¹ *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Doc. Off. CIT, 97^e sess., 10 juin 2008.

¹²² BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, COMMISSION D'EXPERTS POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS, *Donner un visage humain à la mondialisation : Étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Genève, 2008, p. 9 (par. 19).

¹²³ *Convention (n° 29) sur le travail forcé*, 28 juin 1930, 39 R.T.N.U. 55 (entrée en vigueur : 1^{er} mai 1932), art. 2, al. 1.

¹²⁴ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, COMMISSION D'EXPERTS POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS, *Éradiquer le travail forcé, Étude d'ensemble relative à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et à la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957*, Genève, 2007, p. 20 (par. 37).

¹²⁵ *Id.*, p. 72 (par. 29).

Nations Unies dans les observations finales de 1998 faisant suite à l'examen du rapport déposé 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 seulement dans le Pacte, mais également dans les conventions pertinentes de l'OIT sur les droits fondamentaux des travailleurs et les normes du travail »¹²⁶.

Notons également que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations du Bureau international du Travail a estimé que « dans la mesure où le travail exigé ne correspondait pas à un "emploi convenable", cela pourrait représenter une forme de travail forcé »¹²⁷ et ce, même lorsqu'il est exigé en échange de prestations sociales. Cette Commission ajoute à ce propos que :

« Le qualificatif "convenable" garantit ainsi que tout emploi proposé par le service de l'emploi le sera en tenant compte de sa qualité eu égard aux qualifications et compétences du demandeur d'emploi concerné. De même, les chômeurs seront traités en tenant dûment compte de leur statut professionnel et social et non comme une main-d'œuvre physiquement et mentalement apte à exercer n'importe quel travail. »¹²⁸

Le Comité sur les droits économiques et sociaux de l'ONU précise également que le travail dont traite le droit au travail garanti par le PIDESC « doit pouvoir être qualifié de travail décent »¹²⁹. Ainsi, « un travail décent respecte les droits fondamentaux de la personne humaine ainsi que les droits des travailleurs concernant les conditions de sécurité au travail et de rémunération. Il assure aussi un revenu permettant au travailleur de vivre et de faire vivre sa famille »¹³⁰.

¹²⁶ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), préc., note 102, par. 55.

¹²⁷ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, COMMISSION D'EXPERTS POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS, *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. 106 (par. 227).

¹²⁸ *Id.*, p. 106 (par. 225).

¹²⁹ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ SUR LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), préc., note 120, par. 7.

¹³⁰ *Id.*

Soulignons en outre que l'interdiction du travail obligatoire est absolue :

« L'interdiction du recours au travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes est considérée désormais comme une norme impérative du droit international en matière de droits de l'homme; son caractère contraignant n'admet aucune exception.

[...]

Le travail forcé est l'antithèse du travail décent et sa persistance fait affront à la dignité humaine. »¹³¹

Au terme de cette analyse, et bien que le projet de loi réfère à la notion « d'emploi convenable » à définir par règlement à venir, la Commission est d'avis que l'obligation de participation qui serait imposée en vertu du Programme objectif emploi correspond à la définition du travail obligatoire interdit en vertu du droit international et constitue une atteinte au droit à la liberté de la personne et au droit à la sauvegarde de la dignité protégés par la Charte.

3.1.2 L'obligation de maintenir le lien d'emploi

En vertu du projet de loi, les participants au Programme objectif emploi pourraient également être tenus de maintenir leur lien d'emploi¹³² sous peine de voir leurs prestations réduites¹³³. Le gouvernement pourrait « 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 »¹³⁴.

Or, cette obligation est susceptible de porter atteinte aux droits garantis par la Charte et en particulier, au droit à la liberté de sa personne¹³⁵, au droit à la sauvegarde de sa dignité¹³⁶ et au droit à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et

¹³¹ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, COMMISSION D'EXPERTS POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS, préc., note 127, p. 107 (par. 252) et p. 108 (par. 255).

¹³² *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 7, art. 28 (introduirait l'art. 83.4 al. 1 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

¹³³ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.10 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

¹³⁴ *Id.*, art. 28 (introduirait l'art. 83.4 al. 2 à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

¹³⁵ Charte, préc., note 2, art. 1.

¹³⁶ *Id.*, art. 4.

son intégrité¹³⁷. La probabilité qu'il y ait atteinte aux droits est d'ailleurs augmentée en raison du fait que, tel que nous l'avons vu précédemment, le participant occuperait un emploi qu'il n'aurait pas choisi.

Fondamentale pour le travailleur, la faculté de démissionner « marque la différence entre l'esclavage et la conception contemporaine du contrat de travail »¹³⁸. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique explique d'ailleurs à ce sujet que la restriction de mouvements dans le contexte du travail constitue avec l'emprisonnement, une des formes les plus graves d'atteinte au droit à la liberté de sa personne¹³⁹.

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. »¹⁴⁰

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations du Bureau international du Travail est par ailleurs formelle sur l'illégalité de l'obligation de maintenir sa relation d'emploi :

« En ce qui concerne la possibilité de reprendre un consentement librement donné d'accomplir un travail ou un service, la commission a considéré que, s'agissant de la liberté des travailleurs de quitter leur emploi, même dans les cas où l'emploi est à l'origine le résultat d'un accord conclu librement, les travailleurs ne sauraient aliéner leur droit au libre choix de leur travail. En conséquence, les dispositions légales empêchant un travailleur engagé pour une durée indéterminée (ou pour une durée très longue) de mettre fin à son emploi moyennant un préavis raisonnable ont pour effet de transformer

¹³⁷ *Id.*, art. 46.

¹³⁸ Claude FABIEN, « La rupture du contrat par volonté unilatérale en droit québécois », (2006) 36 *R.G.D.* 85, 91.

¹³⁹ *Wilson v. Medical Services Commission of British Columbia*, [1988] 53 DLR (4e) 171, BJC n°1566 (BCCA), p. 58 (requête pour permission d'appeler rejetée : [1988] SCCA 352).

¹⁴⁰ *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038.

une relation contractuelle fondée sur la volonté des parties en un service imposé par la loi et sont incompatibles avec la [Convention (n°29) sur le travail forcé]. »¹⁴¹

[Renvois omis.]

Les participants au Programme objectif emploi seraient ainsi placés dans une situation de vulnérabilité encore plus grande en étant contraints, non seulement d'accepter, mais de conserver un travail dont ils n'ont pas eux-mêmes évalué le caractère convenable. Cette situation de vulnérabilité est par ailleurs accentuée par la possibilité d'exclure, par voie réglementaire, certaines protections offertes par le droit du travail.

3.1.3 L'exclusion de la protection du droit du travail

La Commission s'inquiète de l'effet potentiel sur les droits garantis par la Charte des exigences afférentes au Programme objectif emploi combinées à la possibilité d'exclure les mesures d'employabilité de l'application de certaines dispositions du droit du travail existant dans la loi actuelle. En effet, la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* prévoit que :

« 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. »¹⁴²

Or, ce pouvoir réglementaire est effectivement utilisé dans le *Règlement sur l'aide aux personnes* qui énonce :

« 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

¹⁴¹ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, COMMISSION D'EXPERTS POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS, préc., note 122, p.115-116 (par. 271) et p. 126 (par. 290).

¹⁴² *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 10, art. 11.

d'accompagnement social, si ces activités s'inscrivent dans une démarche visant à développer son autonomie et à favoriser son insertion sociale et professionnelle. »¹⁴³

Dès 1988, la Commission faisait part de ses craintes quant à l'effet d'une clause qui permet ainsi 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. »¹⁴⁴

La Commission avait alors déploré « l'injustice faite à une population déjà vulnérable »¹⁴⁵ 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 Charte¹⁴⁶.

Au Québec, la liberté d'association garantie par la Charte¹⁴⁷ est mise en œuvre par le *Code du travail*¹⁴⁸. En effet, ce dernier prévoit que :

« 3. Tout salarié a droit d'appartenir à une association de salariés de son choix et de participer à la formation de cette association, à ses activités et à son administration. »¹⁴⁹

La Cour suprême a d'ailleurs mis à jour son interprétation du concept de liberté d'association récemment¹⁵⁰. Si le droit d'appartenir à une association de salariés fait depuis longtemps

¹⁴³ *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, RLRQ, c. A-13.1.1, r. 1, art. 6.

¹⁴⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (juin 1988), préc., note 56, p. 25.

¹⁴⁵ *Id.*, p. 26.

¹⁴⁶ Charte, préc., note 2, art. 3, 19 et 46.

¹⁴⁷ *Id.*, art. 3.

¹⁴⁸ Voir sur cette question : 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'exploitations agricoles*, M^e Marie Carpentier, (Cat. 2.412.121), 2014, p. 20, [En ligne].
http://www.cdpedj.gc.ca/Publications/commentaires_PL_8_travailleurs_agricoles.pdf

¹⁴⁹ *Code du travail*, RLRQ, c. C-27, art. 3.

¹⁵⁰ En particulier : *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada* (P.G.), 2015 CSC 1; *Meredith c. Canada* (P.G.) 2015 CSC 2; *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4.

implicitement partie de la liberté d'association¹⁵¹, 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 »¹⁵². En l'absence d'une protection adéquate équivalente¹⁵³, l'exclusion des participants au Programme objectif emploi de l'application du *Code du travail* les priverait donc de leur liberté d'association.

En outre, la Cour suprême reconnaît que la liberté d'association permet une véritable négociation collective :

« En effet, les employés, agissant individuellement, ne disposent habituellement pas du pouvoir de négocier et de poursuivre des objectifs relatifs à leurs conditions de travail avec un employeur plus puissant. Seul le regroupement en association en vue de négocier collectivement — qui augmente ainsi leur pouvoir de négociation — permet à des employés de poursuivre véritablement leurs objectifs relatifs à leurs conditions de travail. »¹⁵⁴

Il y a donc fort à craindre que les participants au Programme objectif emploi, qui ne bénéficieraient éventuellement pas de la liberté d'association ni de la faculté de quitter leur emploi, ne puissent exercer leur droit à des conditions de travail justes et raisonnables garanti par la Charte¹⁵⁵. 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" »¹⁵⁶. [Renvoi omis.]

L'exclusion de la *Loi sur les normes du travail*¹⁵⁷ et de la *Loi sur les décrets des conventions collectives* contribuerait d'ailleurs tout autant à priver les participants au Programme objectif emploi de ce droit à des conditions de travail justes et raisonnables¹⁵⁸. En effet, « la *Loi sur les*

¹⁵¹ Renvoi relatif à la *Public Service Employee Relations Act d'Alberta*, [1987] 1 R.C.S. 313.

¹⁵² *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (P.G.)*, préc., note 150, par. 80.

¹⁵³ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, préc., note 150, par. 25.

¹⁵⁴ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (P.G.)*, préc., note 150, par. 70.

¹⁵⁵ Charte, préc., note 2, art. 46.

¹⁵⁶ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (P.G.)*, préc., note 150, par. 54.

¹⁵⁷ *Loi sur les normes du travail*, RLRQ, c. N-11.

¹⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (juin 1988), préc., note 56, p. 22 à 25.

normes du travail donne corps à la notion de conditions de travail justes et raisonnables protégées par l'article 46 de la Charte »¹⁵⁹.

Cela risque en outre d'accentuer le phénomène du travail atypique, dont nous traiterons plus loin¹⁶⁰.

En somme, certaines des exigences afférentes au Programme objectif emploi, en l'occurrence l'obligation d'accepter un emploi convenable, l'obligation de maintenir un lien d'emploi et l'exclusion de la protection du droit du travail, sont hautement susceptibles de compromettre les droits et libertés des personnes qui y sont soumises. Leurs effets sur le droit à la liberté de sa personne¹⁶¹, la liberté d'association¹⁶², le droit à la sauvegarde de sa dignité¹⁶³ et le droit à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique¹⁶⁴ seraient amplifiés si ces exigences étaient conjuguées.

La Commission recommande donc que, sans préjudice à leur droit à des mesures financières et à des mesures sociales qui leur assure un niveau de vie décent, lequel constitue un droit autonome, les participants au Programme objectif emploi puissent a) contribuer à la détermination du caractère convenable de l'emploi qui leur est offert, notamment en fonction de leurs caractéristiques et situation personnelles, b) conserver leur faculté de démission sans pénalité sous réserve des dispositions du droit du travail applicables et c) jouir des normes minimales de travail et du droit d'appartenir à un syndicat.

3.2 La prise en compte d'obstacles systémiques à l'emploi

Toujours dans le cadre d'une approche d'intégration à l'emploi fondée sur les droits et libertés de la personne, la Commission a par ailleurs maintes fois souligné qu'« une politique de

¹⁵⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 148, p. 20 qui réfère à 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.

¹⁶⁰ Voir la partie 3.3 du présent mémoire.

¹⁶¹ Charte, préc., note 2, art. 1.

¹⁶² *Id.*, art. 3.

¹⁶³ *Id.*, art. 4.

¹⁶⁴ *Id.*, art. 46.

sécurité du revenu 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 »¹⁶⁵. Il convient à nouveau de souligner l'importance de définir les mesures d'aide à l'emploi en tenant compte des facteurs d'ordre systémiques qui caractérisent le marché de l'emploi et constituent des obstacles auxquels doivent faire face les personnes inscrites à un programme d'aide sociale. 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.

3.2.1 La discrimination présente sur le marché de l'emploi

Dès 1988, la Commission écrivait ce qui suit eu égard au Projet de loi n° 37, *Loi sur la sécurité du revenu* : « 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 »¹⁶⁶. Dans son analyse du projet de loi n° 37, 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 soulignait, à l'époque, que le problème de l'intégration au marché du travail est particulièrement aigu pour les femmes, les personnes handicapées et les membres des minorités, en raison de la discrimination dont ils sont victimes¹⁶⁷. 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 »¹⁶⁸.

Plus de 25 ans se sont écoulés depuis que la Commission a émis ce constat. 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.

¹⁶⁵ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (juin 1988), préc., note 56, p. 4.

¹⁶⁶ *Id.*, p. 4.

¹⁶⁷ *Id.*, p. 3.

¹⁶⁸ *Id.* Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (janvier 1997), préc., note 55.

Les observations du Comité consultatif sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dont nous avons précédemment fait état¹⁶⁹ trouvent ici écho dans les résultats du sondage commandé par la Commission au cours des derniers mois. Ces résultats confirment la prévalence des préjugés visant plus particulièrement les personnes inscrites au Programme d'aide sociale¹⁷⁰. Ils expriment assez éloquemment le « stigmat » qui est associé à leur condition et qui poursuit les bénéficiaires de l'aide sociale dans leur vie quotidienne, tant dans l'accès à des services ordinairement offerts au public qu'en matière d'accès à l'emploi¹⁷¹.

De fait, les bénéficiaires du Programme 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 prohibé 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*¹⁷² ou de l'article 7 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹⁷³ 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,

¹⁶⁹ Préc., notes 73 et 74.

¹⁷⁰ P. NOREAU et al., préc., note 20, p. 68.

¹⁷¹ *Id.*

¹⁷² *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.

¹⁷³ *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, c. H-6.

à y occuper une position beaucoup plus fragile que leurs collègues masculins¹⁷⁴. Elles sont 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 travailler¹⁷⁵. 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 »¹⁷⁶. 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 :

¹⁷⁴ CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *Portrait des Québécoises en 8 temps – Édition 2015*, p. 14.

¹⁷⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale sur le document intitulé « Vers une nouvelle Politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion – Cahier de consultation »*, (Cat. 2.120-7.30), janvier 2015, p. 10, [En ligne]. http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/memoire_politique-immigration_rapport.pdf. 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=&VN AMEF>

¹⁷⁶ 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

« 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 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. »¹⁷⁷

Un tel constat peut facilement être transposable à d'autres groupes. C'est le cas notamment des personnes en situation de handicap qui, selon la plus récente *Enquête sur la participation et les limitations d'activités* (EPLA) de Statistique Canada¹⁷⁸, 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 cas. De plus, 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 auxquelles 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. »¹⁷⁹

Si les personnes en situation de handicap éprouvent globalement plus de difficulté à intégrer le marché du travail, la situation de certaines d'entre elles mérite une attention 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

¹⁷⁷ *Id.*, p. 46.

¹⁷⁸ Les données présentées dans ce paragraphe 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, p. 206-213.

¹⁷⁹ 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^{re} Karina Montminy, (Cat. 2.120-12.58), mars 2012, p. 16, [En ligne].
http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/accommodement_handicap_collegial.pdf

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 d'autres problèmes de santé ou d'autres incapacités »¹⁸⁰. Qui plus est, le Groupe provincial d'experts sur l'intégration au travail en santé mentale, reprenant les données de l'Organisation mondiale de la santé 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)¹⁸¹.

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 ans¹⁸², mais également des personnes vieillissantes¹⁸³. 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 peut 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'emploi¹⁸⁴.

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.

¹⁸⁰ 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.

¹⁸¹ 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.

¹⁸² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 175, p. 4-15.

¹⁸³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 77, 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.

¹⁸⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 182, p. 4.

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 le début des années 2000¹⁸⁵. 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 %)¹⁸⁶. 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 %)¹⁸⁷.

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 systémique¹⁸⁸.

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 droits et libertés de la personne* des mesures d'accès à l'égalité en emploi pour certains groupes, dans le cadre de programmes volontaires ou imposés. Suite à une

¹⁸⁵ 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.cdpdj.gc.ca/Publications/RA_2014_2015.pdf

¹⁸⁶ *Id.*, p. 51.

¹⁸⁷ *Id.*, p. 51-53.

¹⁸⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *préc.*, note 175, p. 10.

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 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* entrait 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. »¹⁸⁹

Dans un contexte où le législateur souhaite favoriser l'intégration en 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

189

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.cdpedj.gc.ca/Publications/personnes_handicapees_integration_strategie.pdf

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 recrutement¹⁹⁰.

3.3 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 chômage¹⁹¹. Cependant, dans son mémoire concernant le projet de politique jeunesse de 2015, la Commission a réitéré sa préoccupation face à une détérioration du marché du travail qui se manifeste par un accroissement des emplois atypiques¹⁹².

On qualifie d'atypiques les formes de travail qui s'éloignent du salariat conventionnel¹⁹³. 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 l'un à l'autre sans démarcation ferme¹⁹⁴. 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

¹⁹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 175; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 176 et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *id.*

¹⁹¹ 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.

¹⁹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 182, p. 12.

¹⁹³ 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.

¹⁹⁴ 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.

avantages sociaux, à la protection sociale, à la négociation collective et à la santé et sécurité au travail »¹⁹⁵.

Or, depuis quelques décennies, on observe une augmentation marquée du travail atypique au Québec¹⁹⁶. Selon une étude réalisée pour le compte du Conseil régional des élus de Montréal par le professeur Pierre-Joseph Ulysse¹⁹⁷, 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.

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 »¹⁹⁸. 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 périphérie¹⁹⁹. Il est d'ailleurs 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 sociale²⁰⁰.

¹⁹⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 182, p. 12 qui fait référence à Yanick NOISEUX, « Le travail atypique au Québec : Les jeunes au cœur 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.

¹⁹⁶ Jane JENSON et Claude MARTIN, « Pauvreté, précarité : quels modes de régulation? », *Lien social et Politiques*, n° 61, 2009, p. 7-11.

¹⁹⁷ 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.

¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁹ François DUBET, *Injustices. L'expérience des inégalités au travail*, Paris, Éditions du Seuil, 2006.

²⁰⁰ 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>

Occuper un emploi atypique signifie souvent bénéficier de conditions de travail inférieures à celles des emplois salariés classiques²⁰¹, 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. »²⁰²

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 »²⁰³.

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 femmes²⁰⁴ et les jeunes²⁰⁵. Une telle surreprésentation laisse présager une discrimination systémique à l'égard de ces groupes qu'une véritable politique de l'emploi devrait voir à éradiquer.

La Commission craint en outre que les engagements obligatoires prévus dans le cadre du Programme objectif emploi aient 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, la Commission a déjà indiqué 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 »²⁰⁶. 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 :

²⁰¹ CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, préc., note 193, p. 9.

²⁰² BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, préc., note 193, p. 37 (par. 90).

²⁰³ *Id.*, p. 36 (par. 88).

²⁰⁴ CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, préc., note 193, p. 11; BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, préc., note 193, p. 37 (par. 90). Voir également préc., note 174.

²⁰⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 182, p. 12; CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, préc., note 193, p. 13; BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, préc., note 193, p. 37 (par. 90).

²⁰⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (juin 1988), préc., note 56, p. 2.

« 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. »²⁰⁷

[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.

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. »²⁰⁸

Or, le Programme objectif emploi, en raison de certaines conditions afférentes que nous avons analysées dans une section précédente, pourrait avoir pour effet d'obliger les participants à occuper un emploi atypique qui ne leur permet pas d'intégrer le marché de l'emploi de manière durable et de sortir de la pauvreté.

La Commission recommande ainsi que les mesures d'aide à l'emploi proposées dans le cadre de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* soient redéfinies 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 leurs surreprésentations parmi les personnes occupant un emploi atypique.

²⁰⁷ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, COMMISSION D'EXPERTS POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS, préc., note 127, p. 229 (par. 523).

²⁰⁸ COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, préc., note 73, p. 11.

CONCLUSION

Les préjugés et stéréotypes à l'égard des personnes en situation de pauvreté et, plus particulièrement des personnes prestataires d'un programme d'aide sociale, sont nombreux et répandus. Ces préjugés et stéréotypes constituent une toile de fond à la discrimination fondée entre autres sur la condition sociale que ces personnes vivent, en matière d'assistance financière, d'emploi, de logement, de services, etc. Les personnes visées par le Programme objectif emploi proposé doivent donc faire face à de nombreux obstacles discriminatoires et systémiques pour se sortir de la pauvreté. C'est pourquoi les mesures visant à les aider doivent adopter une approche systémique, indépendante de la responsabilité individuelle imputée aux personnes visées, à défaut de quoi elles risquent plutôt d'accroître les risques liés à la pauvreté et d'entraîner des conséquences néfastes pour les personnes qu'on dit vouloir aider.

La réalité commande donc d'adopter une autre perspective de lutte à la pauvreté et favorisant l'insertion ou la réinsertion en emploi. À travers cette perspective, il faut notamment apercevoir que la discrimination mine la confiance des personnes visées, envers elles-mêmes, mais surtout envers les institutions publiques et la société. Une approche de lutte contre la pauvreté et visant à favoriser l'intégration en emploi doit donc d'abord et avant tout être fondée sur les droits et s'attaquer à restaurer la confiance des personnes ciblées plutôt qu'encourager les préjugés à leur égard.

Le Programme objectif emploi proposé dans le cadre du projet de loi nous semble toutefois étranger à ce type d'approche. L'objectif d'insertion ou de réinsertion à l'emploi des personnes inscrites au Programme d'aide sociale est louable et les mesures d'aide à l'emploi sont à cet égard nécessaires. Contrairement à ce que propose le projet de loi en conditionnant le droit à des mesures d'assistance financière et des mesures d'aide sociale à la participation des personnes visées au Programme objectif emploi, ces mesures d'aide à l'emploi ne doivent cependant pas porter atteinte au droit à l'égalité de même qu'au droit à des mesures d'assistance financières et des mesures d'aide sociale susceptibles d'assurer un niveau de vie décent garanti tant par la Charte qu'en vertu des engagements internationaux pris par le Québec à cet égard.

Les mesures d'aide à l'emploi doivent par ailleurs être définies de façon, d'une part, à respecter le droit au travail et des autres droits et libertés de la personne exercés en contexte d'emploi et,

d'autre part, à tenir compte des obstacles systémiques à l'emploi tel que la discrimination et la prévalence du travail atypique.

C'est pourquoi la Commission recommande :

- de modifier le projet de loi de façon à ce que la participation aux mesures d'aide à l'emploi proposées ne conditionne pas la reconnaissance et l'exercice en pleine égalité du droit à des mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent;
- que, sans préjudice à leur droit à des mesures financières et à des mesures sociales qui leur assure un niveau de vie décent, lequel constitue un droit autonome, les participants au Programme objectif emploi puissent a) contribuer à la détermination du caractère convenable de l'emploi qui leur est offert, notamment en fonction de leurs caractéristiques et situation personnelles, b) conserver leur faculté de démission sans pénalité sous réserve des dispositions du droit du travail applicables et c) jouir des normes minimales de travail et du droit d'appartenir à un syndicat;
- que les mesures d'aide à l'emploi proposées dans le cadre de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* soient redéfinies 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 leurs surreprésentations parmi les personnes occupant un emploi atypique.

À l'aube de son quarantième anniversaire, la Commission réitère en outre 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.