

Le 15 octobre 2024

PAR COURRIER ÉLECTRONIQUE

Madame Sylvie D'Amours
Présidente de la Commission de l'économie et du travail
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires,
1^{er} étage, Bureau 1.115
Québec (Québec) G1A 1A3
Sylvie.DAmours.MIRA@assnat.qc.ca

Objet : Commentaires de la Commission des droits sur le Projet de loi n° 71, *Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale*

Madame la Présidente,

La *Charte des droits et libertés de la personne* confie à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ le mandat de relever les dispositions des lois et des règlements du Québec qui lui seraient contraires et de faire les recommandations appropriées. C'est à ce titre que la Commission a analysé le projet de loi n° 71, *Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale*².

Le projet de loi vise principalement à améliorer l'accompagnement des personnes, à favoriser leur intégration en emploi, leur insertion sociale ou leur participation sociale ainsi qu'à simplifier le régime d'assistance sociale. Les modifications proposées à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*³ pour ce faire sont nombreuses, quoique de différentes portées. Sans pouvoir s'attarder à chacune d'entre elles, les présents commentaires se divisent en trois parties. Toutes trois permettront de mettre de l'avant l'objectif que devrait avant tout viser le projet de loi, à savoir lever les obstacles afin de permettre aux bénéficiaires de cette aide financière d'exercer les droits garantis à toute personne par la Charte québécoise des droits et libertés.

¹ Ci-après « Commission ».

² *Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale*, Projet de loi n° 71, (présentation, 11 septembre 2024), 1^{re} sess., 43^e légis. (ci-après « projet de loi »).

³ RLRQ, c. A-13.1.1. (ci-après « LAPF »).





Dans un premier temps, la Commission s'attardera à différentes mesures envisagées par le législateur, les commentant à la lumière de ses travaux en la matière. Dans un deuxième temps, la Commission se penchera sur la réforme proposée des différents programmes d'aide financière prévus à la LAPF, plus particulièrement en ce qui a trait à la fusion du Programme d'aide sociale et du Programme de solidarité sociale de même qu'à l'élargissement du Programme objectif emploi. Enfin, dans un troisième temps, la Commission tient à exprimer de sérieuses préoccupations quant au fait que, considéré globalement, le projet de loi ne répond pas aux recommandations qu'elle a formulées pour la mise en œuvre d'une approche de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale fondée sur les droits de la personne et les droits de l'enfant et permettant l'exercice effectif de ceux-ci. Malgré les améliorations qu'il pourrait amener au régime québécois d'aide financière de dernier recours, les mesures d'assistance financière octroyées en vertu de celui-ci demeurent inadéquates et insuffisantes pour assurer la reconnaissance et l'exercice effectif des droits reconnus par la Charte québécoise. Le projet de loi ne constitue pas la réforme attendue en ce sens.

1. Tenir compte de la réalité des personnes pour assurer leurs droits

Le projet de loi propose de multiples modifications à la LAPF. L'analyse que la Commission fait de ces mesures est nuancée. Certaines d'entre elles pourraient aller dans le sens de positions ou recommandations qu'elle a mises de l'avant afin d'améliorer des modalités du régime de la LAPF, mais sans répondre entièrement à celles-ci. Pourtant, les travaux produits par la Commission permettent de mieux tenir compte de la réalité des personnes afin d'assurer l'exercice effectif de leurs droits. Sans pouvoir revenir sur l'ensemble de ces travaux, voici trois exemples.

1.1 La contribution parentale

En vertu de l'article 28 du projet de loi, l'adulte bénéficiaire d'une aide de dernier recours ne serait plus réputé recevoir la contribution parentale, dans les conditions prescrites par la LAPF, s'il ne cohabite plus avec son père, sa mère, ses parents ou l'un d'eux. Or, la Commission s'est déjà prononcée sur le montant réputé reçu à titre de « contribution parentale », mettant « en garde le législateur contre une prise en compte automatique de cette ressource présumée »⁴. L'abolition partielle de la contribution parentale pourrait répondre, en partie, à cette mise en garde.

Cela dit, la prise en compte de la contribution parentale demeurerait automatique dans bien des cas, sans égard à l'aide réelle dont peut, ou non, bénéficier la personne censée la recevoir. La Commission formule donc la recommandation suivante au législateur :

⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, (Cat. 412.66), 1998, p. 11.



RECOMMANDATION 1

La Commission recommande de modifier l'article 28 du projet de loi n° 71, *Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale* afin qu'une contribution parentale ne puisse être considérée aux fins de l'établissement et du versement d'une prestation octroyée dans le cadre du Programme d'aide financière de dernier recours que si elle est réellement reçue par l'adulte visé.

1.2 La notion de fausse déclaration et le recouvrement de dette

Toujours à titre d'exemple, la Commission s'est également penchée sur l'article 44 du projet de loi par lequel le législateur viendrait préciser la définition de la notion de « fausse déclaration » pour ne retenir que celles qui sont faites de manière intentionnelle. Suivant le projet de loi, une fausse déclaration devrait ainsi avoir été faite « dans l'intention de se rendre ou de rendre sa famille admissible à une aide financière ou dans l'intention de recevoir ou de faire octroyer à sa famille un montant supérieur ».

Cette modification fait écho au constat déjà dressé par la Commission : « de nombreuses situations de “fausses déclarations” peuvent dans les faits résulter des conditions particulièrement difficiles et précaires dans lesquelles se trouvent les personnes visées ». Ainsi, ajoutait la Commission, « les fausses déclarations prenant la forme d'oublis ou d'erreurs de bonne foi semblent particulièrement inévitables dans le contexte qui nous occupe, que ce soit en raison de la complexité marquée des règles en cause ou encore de la grande précarité caractérisant la situation des personnes prestataires de l'aide sociale »⁵.

Dans ce cas comme dans plusieurs autres, il apparaît cependant difficile de se prononcer avec précision sur l'impact des mesures proposées en raison des multiples renvois au pouvoir réglementaire qu'emporte toujours la LAPF. Dans quels cas et conditions le gouvernement souhaitera-t-il faire exception à cette nouvelle définition de la notion de fausse déclaration⁶ ? La Commission avait déploré, au moment de l'adoption de la LAPF, que de nombreux aspects du régime de soutien du revenu soient renvoyés à une réglementation dont les tenants et aboutissants n'étaient pas connus⁷. Comme elle le mentionnait alors, cela « réduit inévitablement la portée réelle des consultations et de la réflexion entourant cet important projet de

⁵ 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*, (Cat. 2.412.66.10), 2015, p. 22.

⁶ Projet de loi, art. 44 et 54.

⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 57 – Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, (Cat. 2.412.66.8), 2004, p. 2.



loi ». On peut, certes, réitérer ces remarques alors que l'un des objectifs du projet de loi est justement de simplifier le régime d'assistance sociale.

Le projet de loi soulève par ailleurs l'enjeu du recouvrement de dette rendu possible par la LAPF, incluant pour fausse déclaration. L'article 43 du projet de loi ferait d'abord passer de 15 à 5 ans le délai de prescription pour recouvrement en cas de fausse déclaration. Plus généralement, il convient aussi de référer à l'article 104.1 que le projet de loi propose d'introduire à la LAPF. En vertu de cette disposition, une remise partielle de dette pourrait être accordée à un débiteur d'un montant à l'égard d'un programme d'assistance sociale, selon le pourcentage fixé par règlement et dans les conditions qu'il détermine⁸.

La Commission a déjà eu l'occasion de soulever l'impact sur l'exercice des droits garantis par la Charte que peut avoir le recouvrement de sommes dues en vertu de la LAPF. Elle a notamment souligné que la récupération par l'État des sommes qui lui sont dues doit tenir compte des seuils jugés nécessaires à la couverture des besoins essentiels, mais aussi du droit à un niveau de vie décent établi à l'article 45 de la Charte. La Commission ajoutait qu'un mécanisme de compensation ne doit pas mettre en péril la sécurité et l'intégrité des personnes, en portant atteinte à leurs moyens de subsistance⁹.

Les articles 42 et 43 du projet de loi pourront, à cet égard, constituer un pas dans la bonne direction. La Commission formule néanmoins la recommandation suivante afin d'assurer l'exercice effectif des droits garantis par la Charte.

RECOMMANDATION 2

La Commission recommande de modifier l'article 42 du projet de loi n° 71, *Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale* afin que la remise de dette pouvant être accordée en vertu de l'article 104.1 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* puisse être complète lorsque les circonstances le justifient, notamment lorsque la mise en œuvre d'un mécanisme de recouvrement de la dette en cause serait de nature à porter atteinte au droit à la sécurité et à l'intégrité de la personne de même qu'au droit à un revenu décent garanti par la Charte québécoise.

1.3 Les avoirs liquides

L'article 29 du projet de loi est un autre exemple de disposition à propos de laquelle une analyse nuancée s'impose, notamment en raison du renvoi réglementaire qu'il emporte. Suivant cette disposition, le gouvernement pourrait, toujours par règlement, assouplir certaines règles applicables à l'égard des prestataires qui bénéficient d'une

⁸ Projet de loi, art. 42.

⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 5, p. 22.



allocation pour contraintes sévères de santé, par exemple quant à la possession de biens, d'avoirs liquides, de sommes versées dans un régime de retraite ou d'actifs reçus par succession.

Une telle mesure pourrait répondre en partie aux travaux de la Commission, particulièrement en regard des commentaires qu'elle a formulés sur le Programme de revenu de base. La Commission y avait salué l'assouplissement de règles relatives au calcul des prestations dont peuvent bénéficier les prestataires de ce programme, notamment quant aux gains de travail de même qu'aux biens et avoirs liquides permis, tout en déplorant que ces règles ne toucheraient qu'une partie des personnes visées par la LAPF¹⁰. Sous réserve du règlement à venir, on peut penser que le projet de loi pourrait élargir le bassin des prestataires d'un programme de la LAPF pouvant bénéficier de règles assouplies quant à la possession de biens, d'avoirs liquides, etc.

À nouveau, on doit néanmoins déplorer la distinction qui perdurerait à cet égard entre les différents programmes établis par cette loi.

La recherche démontre pourtant que la sévérité des critères relatifs entre autres aux revenus d'emploi, d'héritage ou de dons autorisés ou aux contrôles et restrictions apportées aux avoirs des prestataires a « un impact dissuasif sur le travail et tendent à garder les bénéficiaires en situation de pauvreté et de vulnérabilité »¹¹. De tels critères risquent donc d'emporter des impacts négatifs quant à la réalisation des droits protégés par la Charte, en plus d'aller à l'encontre de l'objectif énoncé par le législateur dans le cadre de la présente réforme.

RECOMMANDATION 3

La Commission recommande de modifier l'article 29 du projet de loi n° 71, *Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale* afin que l'assouplissement de certaines règles qui y est prévu soit édicté à tous les programmes d'aide financière établis par la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, sans distinction.

2. Sur la réforme des différents programmes d'aide financière

D'importants volets de la réforme des programmes d'aide financière prévus à la LAPF qu'envisage le législateur visent par ailleurs directement à « favoriser la mise en

¹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Lettre à la présidente de la Commission de l'économie et du travail sur le projet de loi n° 173, Loi visant principalement à instaurer un revenu de base pour des personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi*, 19 avril 2018.

¹¹ Normand LANDRY et al., « Invisibilisées et déconsidérées : autoreprésentations de personnes assistées sociales au Québec », 2023 (36) *Communiquer* 26, 39 ; voir aussi : OBSERVATOIRE QUEBECOIS DES INEGALITES, *L'influence du patrimoine sur les inégalités sociales de santé*, 2024 ; OBSERVATOIRE QUEBECOIS DES INEGALITES, *Les inégalités de patrimoine au Québec*, 2023.



mouvement vers l'emploi »¹². À ce chapitre, l'analyse de la Commission a porté sur les éléments suivants du projet de loi, plus particulièrement susceptibles de maintenir ou d'accroître les obstacles que les personnes prestataires de ces programmes rencontrent à l'exercice des droits garantis par la Charte.

2.1 La fusion du Programme d'aide sociale et du Programme de solidarité sociale : un recul pour des personnes qui ont des contraintes temporaires à l'emploi ?

Le législateur propose entre autres de regrouper les dispositions de la LAPF relatives à deux programmes d'aide financière — le Programme d'aide sociale et le Programme de solidarité sociale — pour former le Programme d'aide financière de dernier recours.

À maintes reprises, la Commission a recommandé que les barèmes d'aide sociale soient fixés en fonction des besoins de base pour assurer un niveau de vie décent aux personnes qui en bénéficient, et non en fonction du type de programme mis en place. Ce n'est toutefois pas ce que prévoit le projet de loi.

Ce qu'on remarque principalement à propos du regroupement des programmes d'aide sociale et de solidarité sociale, c'est que la loi ne référerait plus à la notion de contraintes à l'emploi dans la section de la LAPF qui définit l'objet et l'admissibilité du nouveau programme. Alors que l'admissibilité aux programmes d'aide sociale et de solidarité sociale est fondée sur le fait de présenter, ou non, des contraintes sévères à l'emploi, il n'y aurait désormais qu'un seul programme.

La distinction perdurerait néanmoins au moment de l'établissement de la prestation. Ainsi, l'aide financière accordée dans le cadre du nouveau programme prendrait la forme d'une prestation d'aide de dernier recours, établie selon le montant et les conditions prévus par règlement¹³. Puis, selon les cas, cette prestation de base pourrait être augmentée d'une allocation pour contraintes de santé ou d'une allocation pour contraintes sévères de santé¹⁴.

Ce passage de la notion de contrainte à l'emploi à celles de contraintes de santé ne mettrait donc pas fin à l'approche par catégories, non fondée sur le droit de toute personne à des mesures d'assistance financière et sur une réelle analyse des besoins de base. Cette approche, maintes fois déplorée par la Commission en raison des préjugés qu'elle contribue à alimenter ainsi que des conséquences discriminatoires

¹² Madame Chantal ROULEAU, ministre responsable de la Solidarité sociale et de l'Action communautaire, *Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale*, Mémoire au Conseil des ministres, septembre 2024, p. 2.

¹³ Projet de loi, art. 24.

¹⁴ *Id.*, art. 25.



qu'elle peut entraîner¹⁵, pourrait même être renforcée par le projet de loi. On peut ainsi penser que celui-ci viendrait, pour certaines personnes, conditionner encore plus directement l'exercice du droit à des mesures d'aide financière à une condition de santé.

De plus, la redéfinition des situations pouvant mener une personne à obtenir une allocation pour contrainte de santé que le projet de loi semble induire — par rapport aux situations visées par l'actuelle allocation pour contraintes temporaires à l'emploi — est de nature à soulever des préoccupations. Alors que les dispositions actuelles de la LAPF présentent neuf cas de figure suivant lesquels la prestation de base peut être augmentée d'une allocation pour contraintes temporaires à l'emploi, le projet de loi limiterait l'octroi d'une allocation pour contraintes de santé à deux de ceux-ci, à savoir 1) dans le cas où l'état physique ou mental d'une personne l'empêche de réaliser une activité de préparation, d'insertion ou de maintien en emploi pendant au moins un mois ; puis 2) si elle en fait la demande en raison de son état de grossesse¹⁶.

Certains ajustements pourraient être à venir par règlement¹⁷. Néanmoins, « dans le but de favoriser une plus grande participation au marché du travail »¹⁸, le projet de loi risque ici d'aggraver le constat souvent réitéré par la Commission quant à « l'insuffisance et l'inadéquation des barèmes d'aide sociale pour satisfaire les besoins de base des personnes les plus démunies et, corrélativement, garantir le respect de leurs droits prévus par la Charte »¹⁹.

L'impact de cette mesure risque d'ailleurs d'être encore plus grand sur les droits des femmes, incluant sur leur droit à l'intégrité et à la sécurité de la personne établi à l'article 1 de la Charte. Retenons à ce sujet que les cheffes de familles monoparentales ayant à leur charge un enfant de moins de 5 ans, les personnes victimes de violence réfugiées dans une maison d'hébergement ou un lieu de même nature ainsi que les personnes proches aidantes — trois groupes majoritairement composés de femmes²⁰ — font partie des personnes qui peuvent actuellement

¹⁵ Voir notamment : 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*, 2022.

¹⁶ Projet de loi, art. 25. Notons que le projet de loi prévoit que l'allocation pour contraintes de santé pourrait être octroyée jusqu'à la 18^e semaine suivant l'accouchement et non seulement jusqu'à la cinquième comme c'est le cas actuellement.

¹⁷ C. ROULEAU, préc., note 12, p. 3.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaire dans le cadre de la Consultation publique pour l'élaboration du quatrième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.177.8), 2023, p. 6.

²⁰ Voir notamment : INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Familles selon la structure, la présence d'enfants et l'âge des enfants*, Québec, 1986-2021. 2023 ; INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC,



recevoir l'allocation pour contraintes temporaires à l'emploi et qui ne recevraient pas l'allocation pour contraintes de santé prévue au projet de loi.

Mentionnons en outre, qu'en ce qui a trait plus particulièrement aux cas où l'allocation pour contraintes temporaires est rendue nécessaire par la garde d'un enfant à charge ou d'un enfant en situation de handicap, le projet de loi pourrait aussi porter atteinte aux droits de l'enfant, notamment le droit de tout enfant à la protection, à la sécurité et à l'attention de ses parents ou des personnes qui en tiennent lieu²¹.

La Commission formule donc à nouveau la recommandation suivante.

RECOMMANDATION 4

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 71, *Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale* afin :

- **que les barèmes déterminés en vertu de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* soient fixés en fonction des besoins de base pour assurer un niveau de vie décent aux personnes ciblées, et non en fonction du type de programme mis en place ;**
- **que ces barèmes ne soient pas de simples barèmes de survie, mais qu'ils permettent d'assurer l'exercice de l'ensemble des droits de la personne.**

2.2 L'élargissement du Programme objectif emploi

La réforme des programmes d'aide financière toucherait par ailleurs le Programme objectif emploi, introduit dans la LAPF en 2016 et entré en vigueur en 2018. En vertu de l'article 35 du projet de loi, le législateur considère élargir les critères d'admissibilité à ce programme, jusqu'ici réservé aux personnes faisant une première demande au Programme d'aide sociale.

La Commission a déjà eu l'occasion de commenter le Programme objectif emploi, soulignant notamment les effets discriminatoires ainsi que l'impact sur d'autres droits garantis par la Charte qu'emporte le fait de conditionner — à la participation à des mesures d'aide à l'emploi — la reconnaissance du droit à des mesures

Violence en contexte conjugal [tableau de données], Vitrine statistique sur l'égalité entre les femmes et les hommes, 2023.

²¹ Charte, art. 39.



d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent à la participation des personnes²².

Tout en réitérant l'importance des mesures et programmes d'aide à l'emploi, la Commission a rappelé qu'elles doivent être offertes sans porter atteinte au droit autonome à des mesures d'assistance financière. Elles doivent en outre « être définies de façon, d'une part, à respecter le droit au travail²³ et les 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 tels que la discrimination et la prévalence du travail atypique²⁴. C'est en ce sens que la Commission avait recommandé de modifier les dispositions relatives au Programme objectif emploi.

Ces recommandations n'ont pas été suivies et cela apparaît d'autant plus préoccupant maintenant, alors que le projet de loi prévoit élargir le critère définissant les personnes demandeuses d'aide financière de dernier recours tenues de participer au Programme objectif emploi²⁵. Suivant le projet de loi, l'obligation de participer au programme ne serait plus réservée aux *primo* demandeurs et pourrait viser tout adulte — ayant ou non déjà bénéficié d'une aide financière de dernier recours — dans les cas et les conditions prévus par règlement.

La Commission réitère donc la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 5

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 71, *Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale* afin :

- **que dans aucun programme établi en vertu de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* la reconnaissance et l'exercice en pleine égalité du droit à des mesures d'assistance financière et des**

²² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 70, Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*, (Cat. 2.412.124), 2016.

²³ Voir notamment : *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Res. 217 A (III), Doc. off. A.G. N.U., 3e sess., suppl. n° 13, p. 17, Doc. N.U. a/810 (1948), 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. 2 c).

²⁴ *Id.*, p. 47.

²⁵ Projet de loi, art. 35.



mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent ne soit conditionné à la participation aux mesures d'aide à l'emploi ;

- **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 personnes participant 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 personnelle ; 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 définies en tenant compte de la discrimination systémique dont sont victimes certains groupes protégés en vertu du droit à l'égalité garanti par la Charte en raison de leurs surreprésentations parmi les personnes occupant un emploi atypique.**

3. Pour une réforme fondée sur les droits de la personne et les droits de l'enfant

La pauvreté, en elle-même, constitue une entrave à la reconnaissance et l'exercice des droits de la personne protégés par la Charte, voire un déni de ceux-ci²⁶. Elle va également à l'encontre des engagements internationaux pris par le Québec en matière de droit de la personne et de droits de l'enfant. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels — organe des Nations Unies chargé de surveiller la mise en œuvre par les États parties du PIDESC — se dit d'ailleurs lui aussi « convaincu que la pauvreté constitue un déni des droits de l'homme »²⁷.

Les travaux de la Commission ont par ailleurs démontré que la pauvreté ainsi que les conditions adverses dans lesquelles des familles évoluent malgré elles, ont de multiples conséquences dans toutes les sphères de la vie des enfants et demeurent l'un des premiers facteurs de risque pour leur développement et leur sécurité²⁸.

²⁶ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 19, p. 2.

²⁷ 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.

²⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*, (Cat. 2.211.5), 2020, p. 117.



Face à la gravité de ces constats, la Commission a maintes fois rappelé la nécessité d'adopter une approche de lutte à la pauvreté fondée sur les droits de la personne et des droits de l'enfant. Une telle approche devrait permettre, d'une part, de lever les obstacles que la pauvreté pose à l'exercice de ces droits et, d'autre part, d'agir en prévention de nombreux problèmes sociaux.

Une réforme importante du régime québécois d'aide financière de dernier recours est l'occasion d'ancrer solidement celui-ci dans une telle approche. Pourtant, malgré les avancées que le projet de loi pourra introduire à la LAPF, les mesures d'assistance financière octroyées demeurent inadéquates et insuffisantes pour assurer la reconnaissance et l'exercice effectif des droits reconnus par la Charte québécoise.

Une approche fondée sur les droits assure en outre une compréhension adéquate des causes de la pauvreté, de son caractère systémique et des obstacles qu'elle présente pour les personnes qui la vivent. Une telle approche commande l'abandon des visions culpabilisantes, voire punitives ou pénalisantes, de la pauvreté qui sont à la fois la cause et la conséquence des préjugés et de la discrimination. Le Rapporteur spécial de l'ONU en la matière le notait dans l'un de ces plus récents rapports : « La discrimination fait partie du quotidien des personnes en situation de pauvreté »²⁹.

Plus près de nous, d'importants travaux démontrent aussi l'impact des préjugés et de la discrimination dans la vie des personnes qui doivent avoir recours, comme elles y ont droit, à des mesures d'assistance financière. Référons entre autres à un avis du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion qui confirme le rôle que les politiques publiques et les politiques d'aide sociale peuvent jouer dans l'entretien des préjugés. Ainsi, écrit le CEPE, les politiques publiques contribuent aux préjugés, « comme en fait foi, par exemple, la distinction que font les programmes de solidarité sociale et d'aide sociale entre les personnes avec ou sans contraintes sévères à l'emploi pour déterminer le seuil de couverture de leurs besoins essentiels »³⁰. Les travaux récents du professeur Normand Landry confirment également la persistance des préjugés entretenus envers les personnes prestataires des programmes d'aide sociale, le caractère central de la question de l'aptitude et de l'inaptitude présumées au travail à cet égard, mais aussi l'importance de la circulation d'autres discours dans la constitution d'alternatives³¹.

²⁹ RAPPORTEUR SPECIAL SUR LES DROITS DE L'HOMME ET L'EXTREME PAUVRETE, *Interdire la discrimination fondée sur la précarité socioéconomique : un outil essentiel dans la lutte contre la pauvreté*, 2022, A/77/157, p. 4.

³⁰ CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION, *Les préjugés : un obstacle majeur à la lutte contre la pauvreté*, Gouvernement du Québec, 2021, p. 5.

³¹ Normand LANDRY, Alexandre BLANCHET, Sylvain ROCHELEAU, Anne-Marie GAGNÉ, Pascale CAIDOR et Christiane CANEVA, « Représentations médiatiques et opinion publique de l'assistance sociale au Québec », (2021) 32 (1) *Nouvelles pratiques sociales* 84-112.



À l'aube du 50^e anniversaire de la Charte québécoise des droits et libertés, la Commission déplore que la réforme proposée ne permette pas d'inscrire les mesures d'aide financière de dernier recours dans une approche fondée sur les droits qu'elle garantit.

Cela apparaît d'autant plus regrettable que la Charte québécoise se distingue notamment par le chapitre qu'elle consacre aux droits économiques et sociaux. En fait, à l'échelle nord-américaine, cette reconnaissance explicite des droits économiques et sociaux est l'un de ses éléments les plus distinctifs. Près de 50 ans après son adoption par l'Assemblée nationale — à l'unanimité — la mise en œuvre des droits économiques et sociaux qu'elle protège est encore parsemée d'importants obstacles, mais les réticences à donner pleinement effet à ces droits n'ont plus lieu d'être. Au contraire, ne pas reconnaître pleinement les droits économiques et sociaux protégés par la Charte entraîne d'importantes conséquences sur l'ensemble des droits qu'elle garantit, incluant ceux qui ont une prépondérance explicite sur toutes les autres lois du Québec.

C'est pourquoi, comme elle l'a souligné au moment de la consultation menant au dernier plan d'action visant à lutter contre la pauvreté, la Commission tient à réitérer la nécessité de développer une approche gouvernementale de lutte contre la pauvreté fondée sur les droits, incluant en regard du régime québécois d'aide financière de dernier recours. Dès lors, un tel régime devrait notamment :

- permettre la mise en œuvre effective de l'ensemble des droits et libertés de la personne garantis par la Charte à toute personne, incluant les enfants et leur famille ;
- reposer explicitement sur une compréhension adéquate de l'approche fondée sur les droits ainsi que de l'interdépendance de ceux-ci ;
- reposer sur une approche universelle des droits de la personne, incluant les droits des enfants ;
- tenir compte des facteurs de risque de pauvreté particuliers à certaines populations, notamment eu égard à la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, le sexe, l'état civil, l'âge, le handicap ;
- établir une vision de la lutte contre la pauvreté qui tient compte de la nature multidimensionnelle du phénomène et de son caractère systémique, en regard des revenus, mais aussi de l'exclusion sociale, des conditions de logement, d'accès aux services de santé, d'éducation, d'alimentation, d'emploi et d'insertion en emploi, etc. ;
- s'attaquer aux stéréotypes et aux préjugés ciblant les personnes en situation de pauvreté, incluant ceux qui entretiennent une vision axée sur la responsabilité individuelle et culpabilisante de la pauvreté, et mettre de l'avant le droit à l'égalité qui leur est garanti par la Charte ;



Madame Sylvie D'Amours
15 octobre 2024

- permettre aux personnes et aux familles de disposer des ressources nécessaires pour assurer un niveau de vie décent, et ce, compte tenu des distinctions qu'il faut faire entre les seuils de couverture des besoins essentiels et les seuils de sortie de la pauvreté ;
- assurer la participation des personnes et des familles en situation de pauvreté dans la définition des mesures qui les concernent.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de nos sentiments distingués.

Le Président

La Vice-présidente
Responsable du mandat Charte

Philippe-André Tessier

Myrlande Pierre

MP/PAT/sd

c.c. Madame Chantal Rouleau
Ministre responsable de la Solidarité sociale et de l'Action communautaire
Ministre.ssac@mtess.gouv.qc.ca

Madame Nathalie Belhumeur
Secrétaire de la Commission de l'économie et du travail
cet@assnat.qc.ca

N./Réf : LOI-3.5