CAS - 59 M
C.G. - P.L. 57
AIDE PERS. ET FAM.

LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS

Mémoire de la Ligue des droits et libertés dans le cadre de la consultation publique sur le projet de loi 57, *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*

Septembre 2004

65, rue de Castelnau Ouest, bureau 301 • Montréal (Québec) H2R 2W3
Téléphone : (514) 849-7717 • Télécopieur : (514) 849-6717 • Courriel : info@liguedesdroits.ca

Présentation de la Ligue des droits et libertés

La Ligue des droits et libertés est un organisme à but non lucratif, indépendant et non-partisan fondé en 1963. Les objectifs poursuivis par l'organisme sont l'information, la défense et la promotion de l'universalité et de l'indissociabilité des droits tels que ceux reconnus dans la *Charte internationale des droits de l'homme*. La Ligue des droits et libertés est membre de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH). Elle est une des plus anciennes organisations de droits des Amériques.

Depuis sa création, la Ligue des droits et libertés s'est associée à de nombreuses luttes contre la discrimination et les abus de pouvoir telles que l'abolition de la peine de mort, la reconnaissance des droits des immigrants et des réfugiés, et a contribué à la mise en œuvre de nombreuses réformes juridiques et sociales dont l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne*, la création de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, la démocratisation de l'accès à la justice, la création du régime de l'aide juridique et la mise en place du système de protection de la jeunesse.

La Ligue des droits et libertés agit au quotidien pour défendre tous les droits humains, les droits civils et politiques étant indissociables des droits économiques, sociaux et culturels. C'est à ce titre que la Ligue des droits et libertés vous soumet ses observations concernant le projet de loi 57, *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*.

Le projet de loi 57 constitue un déni des droits de la personne

« Conformément à la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, l'idéal de l'être humain, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques sont créées. » (Préambule du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)).

La proposition de régime de sécurité du revenu formulée par le projet de loi 57, *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles,* ne répond pas à cette importante obligation internationale. Le projet annonce en effet des reculs substantiels et purement inacceptables dans la réalisation des droits économiques et sociaux des personnes, et constitue, à plusieurs égards, une violation de ces droits.

Certains de ces droits sont plus particulièrement visés par la réforme proposée:

- 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 » (article 11 du PIDESC).

- 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 l'obligation par les États de prendre « des mesures appropriées pour assurer le plein exercice de ce droit » incluant « l'orientation et la formation techniques et professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et techniques propres à assurer le 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 » (article 6 du PIDESC).

- Le « droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment (...) un salaire équitable (...), une existence décente pour les travailleurs et leur famille (...) (article 7 du PIDESC).

- Le « droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre » (article 12 du PIDESC).

Des propositions inacceptables

Le régime actuel de la sécurité du revenu a été décrié depuis le moment de son adoption. La Ligue des droits et libertés s'était objecté au moment de son adoption, considérant qu'il portait atteinte aux droits de la personne et qu'il allait entraîner une plus grande exclusion civile, sociale et économique des personnes.

Le projet de loi 57 nous entraîne encore plus loin dans cette voie.

- La réforme propose d'accentuer davantage la division entre les personnes en conditionnant le niveau d'aide selon leur aptitude au travail et leur participation à telle ou telle mesure. Ce faisant, le régime se rapprochera encore davantage de celui qui existait avant la réforme de 1969, alors que l'aide accordée ne l'était qu'en fonction du mérite découlant de l'état de la personne et de sa bonne conduite.

- Le régime proposé repose encore et toujours sur le paradigme voulant que les individus aillent la responsabilité première de transformer leur situation. Au contraire, les obligations de l'État à l'égard des droits de la personne impliquent plutôt que celui-ci agisse pour contrer les stratégies économiques, génératrices de violations des droits de la personne.

- La réforme ne comporte aucune mesure rehaussant le niveau de l'aide accordée de façon à garantir à toute personne le droit à un niveau de vie suffisant. Bien au contraire, la réforme appauvrit les personnes : non indexation des prestations, maintien de la contribution parentale, non protection en regard de la pension alimentaire versée au bénéfice d'un enfant...

- La réforme propose la levée de l'insaisissabilité des prestations en cas d'incapacité de payer le loyer. Comme le mentionnait, en 1998, la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, la réforme ouvre « une brèche dans le principe de l'incessibilité des prestations, principe qui est toujours apparu comme la contrepartie du caractère minimal des allocations versées »[1] . Il s'agit d'une mesure de détournement de l'aide de dernier recours et de contrôle discriminatoire à l'égard des prestataires du régime de la sécurité du revenu. Enfin, cette mesure ne tient aucunement compte de la véritable problématique liée à l'absence d'actions gouvernementales visant à assurer de façon effective le droit à un logement convenable et accessible.

- La réforme accorde davantage de pouvoirs discrétionnaires au ministre et accentue davantage l'arbitraire des agents. De plus, certains programmes, par exemple Alternative Jeunesse, ne seront soumis à aucune procédure de recours pour les personnes qui y seront inscrites.

- La réforme n'engage aucunement l'État à l'égard de ses obligations concernant le droit au travail et le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables tel qu'énoncé dans le PIDESC. Au contraire, elle propose une mesure, la Prime à la participation, qui aura pour effet de maintenir et d'offrir une main d'œuvre bon marché pour certains secteurs économiques que le ministre aura le loisir de désigner.

Un inquiétant retour en arrière

En fait, le projet de loi 57 constitue le dernier clou enfoncé dans le cercueil de la grande réforme de 1969 qui, en reconnaissant l'aide sociale comme un droit, constituait une nette avancée par rapport aux différents régimes « clientélistes » existant jusqu'alors. Comme le font remarquer Ulysse et Lesemann, la Réforme de 1969 découle du consensus social « voulant que tout individu

[1] *Le Devoir*, le 16 juin 2004, Tommy Choinard, *Loyer impayé : Québec veut saisir le chèque d'aide sociale*

se trouvant dans l'incapacité de satisfaire à ses besoins de base par ses propres moyens ait le droit d'être aidé. En institutionnalisant l'assistance publique, cette loi marque le passage de l'idéologie caritative religieuse au droit du citoyen à la protection sociale. Elle peut être considérée comme la réaffirmation des valeurs citoyennes comme la solidarité, l'égalité et la justice sociale, qui constituent l'une des pierres d'assise de la construction d'un Québec laïc et séculier.[2] »

Pour un gouvernement qui dit vouloir aujourd'hui moderniser le Québec, son projet de réforme de la sécurité du revenu nous ramène, en fait, bien loin en arrière. En catégorisant les personnes vivant en situation de pauvreté selon leurs mérites respectifs, il en vient à moraliser un programme qui devrait, au contraire, reconnaître un droit humain fondamental et le rendre accessible à toutes et à tous sans condition. La réforme nous ramène, en fait, à « la *règle de St-Benoît* [mort en l'an 587, et qui] distinguait, parmi les mendiants, ceux qui sont trop faibles pour travailler de ceux qui mendient parce qu'ils sont trop paresseux, et que l'on renvoie après deux jours s'ils ne veulent pas travailler. »[3]

Un projet qui fait fi des obligations internationales du Québec

En proposant le projet de loi 57, le gouvernement du Québec fait peu de cas de ses obligations à l'égard de l'ensemble des droits de la personne. Pourtant, en 1975, le gouvernement de l'époque, libéral de surcroît, adopte la *Charte des droits et libertés de la personne.* Celle-ci est présentée comme « le symbole des valeurs de la société québécoise », à savoir un Québec fondé sur les valeurs de dignité, d'égalité, de liberté, de solidarité et de démocratie. Notons de plus qu'elle implique que l'État a des obligations de protection à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels. Bien plus, un an plus tard, le Québec accepte que le gouvernement fédéral signe en son nom le PIDESC.

On peut y lire, à l'article 2 :

> « Chacun des États parties au présent Pacte s'engage 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. »

Par là, le Québec s'engageait à créer les conditions nécessaires pour la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels en mettant en œuvre un ensemble de politiques économiques et sociales permettant aux individus et aux groupes de jouir de ces droits.[4]

Dans ses observations générales, le Comité de l'ONU chargé de l'application du PIDESC a pour sa part précisé que la nature des obligations des États parties implique notamment des obligations

---

[2] Ulysse, Pierre Joseph et Frédéric Lesemann, *Citoyenneté et pauvreté,* PUQ, Québec 2004.
[3] Cité dans Sassier, Philippe, *Du bon usage des pauvres*, Fayard, Paris,1990.
[4] E. H. Guissé, *Rapport final sur la question de l'impunité des violations des droits de l'homme, (droits économiques, sociaux et culturels), en application de la résolution 1996/24 de la Sous-commission,* E/CN.4/Sub.2/1997/8 (1997)

de résultat qui vont bien au delà de la simple adoption de mesures législatives ne produisant aucun effet sur la réalisation des droits.[5]

Même si le Comité du PIDESC reconnaît que le plein exercice de tous les droits économiques, sociaux et culturels ne peut pas nécessairement être assuré en un court laps de temps, le Pacte prévoit une démarche progressive. Ainsi, les États développés ont des obligations impératives qui sont pleinement exigibles par toute personne : les États doivent non seulement assurer les besoins de base mais améliorer de façon constante les conditions d'existence de leurs citoyens.

Pour qu'un État puisse invoquer le manque de ressources il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources à sa disposition pour remplir ces obligations minimum.[6]

Le Comité a par ailleurs précisé que la principale obligation des États parties est de donner effet aux droits reconnus dans le Pacte. Ainsi, les normes du Pacte doivent être dûment reconnues dans le droit interne, toute personne lésée doit disposer de recours appropriés et les moyens nécessaires pour forcer l'État à rendre compte de ses actes doivent être mis en place.[7]

Dans une déclaration récente[8], le Comité du PIDESC rappelle qu'en 1948 :

> **« la *Déclaration universelle des droits de l'homme* a stipulé que la pauvreté était une question relevant des droits de l'homme. Cette thèse a été réaffirmée à maintes reprises par divers organes des Nations Unies, notamment l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme. Si le terme de pauvreté n'apparaît pas expressément utilisé dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, la question de la pauvreté revient sans cesse dans cet instrument et a toujours été l'une des principales préoccupations du Comité. Les droits au travail, à un niveau de vie suffisant, au logement, à l'alimentation, à la santé et à l'éducation, qui sont au cœur du Pacte, ont un rapport direct et immédiat avec l'élimination de la pauvreté. » Il ajoute plus loin que « la pauvreté constitue un déni des droits de l'homme. »**

Le Québec n'a aucune raison de ne pas aller dans le sens d'une protection accrue des droits économiques, sociaux et culturels, d'autant qu'il est aujourd'hui beaucoup plus riche qu'il ne l'était en 1975. C'est d'ailleurs ce que notait, en décembre 1998, dans ses observations générales sur le respect des droits fondamentaux, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels[9] (ONU) lorsqu'il déclarait :

---

[5] *Observation générale 3 « La nature des obligations des États parties »*, 14 décembre 1990
[6] *Observation générale 3 « La nature des obligations des États parties »*, 14 décembre 1990
[7] *Observation générale 9 « Application du Pacte au niveau national »*, 28 décembre 1998
[8] *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.* Déclaration adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le 4 mai 2001.
[9] Conclusions du comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada 1998, E/C.12/1/Add.31

> « [...] depuis cinq ans le Canada occupe la première place du classement en fonction de l'indicateur de développement humain (IDH) établi par le Programme des Nations Unies pour le développement.. Cela signifie que les Canadiens jouissent, en moyenne, d'un niveau particulièrement élevé et que le Canada [et le Québec] a les moyens d'assurer dans une large mesure l'application de tous les droits énoncés dans le Pacte. Le fait que le Canada vienne au dixième rang des pays industrialisés au regard de l'indicateur de la pauvreté humaine établi par le PNUD montre que cela reste à faire. »

Quand le travail ne permet pas le droit à un revenu suffisant

Comme on l'a vu, la réforme de 1969 instituait le droit à l'aide sociale pour toute personne âgée de moins de 65 ans incapable de subvenir à ses besoins, peu importe les causes. Toutefois les amendements apportés en 1973 ont abouti à la décision « de plafonner les prestations de l'aide sociale à un niveau inférieur au salaire minimum afin de maintenir l'incitation au travail. »

Faut-il rappeler au Premier ministre que vouloir « réintégrer » sur le marché du travail les personnes recevant des prestations de sécurité du revenu n'a de sens que s'il existe des emplois convenables permettant de sortir réellement de la pauvreté. Le salaire minimum, présentement à 7,45 $ / l'heure, ne le permet d'aucune façon. D'autant plus, comme le fait remarquer le Conseil national du bien-être social[10], que seul un revenu de 10 $ / l'heure, ce que l'OCDE elle-même considère comme un bas salaire[11], correspondrait « au montant minimum dont les travailleurs avaient besoin en 2000 pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille et pour se hisser au-dessus des seuils de pauvreté » (que ce soit la nouvelle mesure du panier de consommation ou des seuils de faible revenu de Statistique Canada).

L'objectif du régime de sécurité du revenu ne doit pas être de réinsérer, à n'importe quel prix, les personnes sur le marché du travail. Ce régime doit enfin reconnaître et rendre effectif 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 » (article 11 du PIDESC).

En ce sens, l'État doit aussi reconnaître le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables qui assurent une rémunération permettant une existence décente.

Conclusion

La libéralisation et la mondialisation croissante des marchés génèrent des iniquités économiques et sociales ainsi que des violations des droits humains. Ce contexte exige des États qu'ils exercent leur pouvoir décisionnel, à la fois politique et juridique, en se donnant un corpus législatif et en

[10] Conseil national du bien-être social, *Un revenu pour vivre ?*, Gouvernement du Canada, printemps 2004
[11] Selon l'OCDE, le bas salaire correspond aux deux tiers de la rémunération médiane de tous les employés à plein temps.

mettant en place un ensemble de mesures qui reconnaissent et protègent efficacement les droits de la personne, qui définissent l'action gouvernementale nécessaire à la réalisation de tous ces droits et qui réglementent, en fonction du respect de ces droits, l'action des acteurs économiques et sociaux intervenant sur leur territoire.

Comme le mentionne la Commission des droits de la personne et de la jeunesse, dans son bilan des 25 ans de la *Charte des droits et libertés de la personne*, « l'accès à certains régimes de protection sociale comme la sécurité du revenu, n'est plus considéré comme un droit, mais comme un « dernier recours » [...] L'objectif de réduction des dépenses publiques, conjugué à des conditions de travail de plus en plus précaires, menace de nombreux acquis sociaux. Le discours des droits lui-même, mobilisateur et concret, tend à être remplacé par celui, sans doute plus lénifiant, des besoins ou de la compassion. »

C'est pourquoi la Ligue des droits et libertés revendique que le gouvernement du Québec s'engage plus explicitement dans la reconnaissance de ses obligations à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels et demande des modifications législatives en faveur du renforcement de la Charte québécoise des droits et libertés et des mécanismes de recours rendant ces droits opposables.

Par ailleurs, sur le plan international, la Ligue des droits et libertés s'est associée avec d'autres organismes québécois, dans une démarche qui vise à dénoncer le fait que l'État québécois contrevient à ses obligations concernant les droits économiques, sociaux et culturels. Suite à des interventions effectuées devant le Comité du PIDESC, le Québec a déjà essuyé une condamnation sévère pour non respect de ses engagements internationaux en 1998. Le Comité a alors statué que le Québec devait étendre la protection prévue dans les lois relatives aux droits de la personne pour y inclure les droits économiques, sociaux et culturels et renforcer les mécanismes de recours prévus, notamment devant un tribunal des droits de la personne. Le Comité a aussi fortement exhorté le Canada et les provinces à adopter une stratégie nationale visant à réduire la pauvreté et le nombre de sans-abri.

> Or, à l'étude du projet de loi 57, nous constatons que l'État québécois ne satisfait à aucune des exigences qui avaient été posées par le Comité du PIDESC. Rappelons que ce dernier a défini la pauvreté comme étant la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique 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. Comme le Comité, la Ligue des droits et libertés fait sienne cette conception multidimensionnelle de la pauvreté, qui reflète l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de la personne.

Le projet de loi 57 ne comporte aucune mesure répondant concrètement à ces obligations. En conséquence, nous en demandons le retrait.