

**CONFORMITÉ À LA *CHARTRE 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 Evelyne Pedneault, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Document adopté à la 572^e séance de la Commission,
tenue le 14 octobre 2011, par sa résolution COM-572-5.1.1

A handwritten signature in black ink, reading "B Vizkelety". The signature is written in a cursive, flowing style.

Béatrice Vizkelety, avocate
Secrétaire de la Commission

Traitement de texte :

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

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LE CONTEXTE	2
1.1 Le crédit d'impôt pour la solidarité	2
1.2 Les personnes visées par le crédit d'impôt pour la solidarité	5
1.3 Les conditions d'admissibilité	6
1.4 L'obligation au dépôt direct comme condition du droit au versement du crédit d'impôt pour la solidarité	7
1.5 Une mesure qui soulève des questions de plusieurs organismes	9
1.6 Exceptions à la règle possible pour les personnes qui n'ont pas de compte bancaire?	12
2 LE CARACTÈRE DISCRIMINATOIRE DE LA MESURE	16
2.1 L'interdiction d'exercer une discrimination	17
2.1.1 Une distinction, exclusion ou préférence	18
2.1.2 Les motifs de discrimination prohibée à considérer	19
A La condition sociale	19
B La pauvreté et l'intersectionnalité des motifs interdits de discrimination	21
2.1.3 Les effets préjudiciables discriminatoires découlant de l'obligation d'inscription au dépôt direct pour recevoir le crédit d'impôt sur la solidarité	27
A Le droit à des mesures d'assistance financière	27
B Le droit à la sauvegarde de la dignité	32
2.2 Une obligation inapplicable en droit	39
3 L'IMPORTANCE DE RENFORCER LA PORTÉE DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS	40
4 RECOMMANDATIONS	44
CONCLUSION	46

INTRODUCTION

L'Association coopérative d'économie familiale de l'Estrie (ACEF-Estrie) a demandé à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « la Commission ») d'examiner la conformité à la *Charte des droits et libertés de la personne*¹ (ci-après « la Charte ») de l'inscription obligatoire au dépôt direct comme condition du versement du crédit d'impôt pour la solidarité². Ce crédit d'impôt nouvellement défini par Revenu Québec est instauré à compter du 1^{er} juillet 2011 en vue de remplacer le crédit pour la TVQ, le remboursement d'impôts fonciers et le crédit pour particulier habitant un village nordique.

La présente analyse fait suite à cette demande et s'inscrit dans le mandat dévolu à la Commission en vertu de l'article 71 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. La Commission doit promouvoir et assurer le respect des droits et libertés contenus dans la Charte, notamment en regard de dispositions législatives qui s'avéreraient discriminatoires³. Elle peut également recevoir les demandes qui lui sont faites touchant les droits et libertés de la personne, les étudier puis présenter publiquement ses observations et faire les recommandations appropriées⁴.

Dans un premier temps, nous rappellerons ce qu'est le nouveau crédit d'impôt pour solidarité mis en place par le gouvernement québécois dans le cadre du budget 2011-2012 de même que les conditions d'admissibilité imposées pour l'obtenir, particulièrement l'inscription obligatoire au dépôt direct. Nos commentaires porteront dans un deuxième temps sur cette obligation de s'inscrire au dépôt direct eu égard à l'article 10 de la Charte⁵ relatif au droit à l'égalité. Nous

¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 71.

² Lettre du 13 janvier 2011 adressée à la Direction de la protection et de la défense des droits de la Commission de la part de l'ACEF-Estrie à laquelle était jointe une copie d'une lettre envoyée par la même association au ministre des Finances, M. Raymond Bachand, concernant le présent dossier.

³ Charte, préc., note 1, art. 71(6).

⁴ *Id.*, art. 71(7).

⁵ Art. 10 : « Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grosseur, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap. Il y a discrimination (...suite)

concluons en rappelant l'importance de renforcer les droits économiques et sociaux garantis par la Charte et en formulant les recommandations appropriées.

1 LE CONTEXTE

1.1 Le crédit d'impôt pour la solidarité

Le Crédit d'impôt pour la solidarité (ci-après « crédit de solidarité ») a été instauré en vertu de l'article 88 de la *Loi donnant suite au discours sur le budget du 30 mars 2010 et à certains autres énoncés budgétaires*⁶ adoptée le 16 février 2011 et entrée en vigueur le lendemain. Cet article vient modifier les articles 1029.8.116.12 et suivants de la *Loi sur les impôts*⁷, faisant en sorte que le crédit de solidarité remplace trois crédits existants jusqu'alors : le crédit d'impôt pour la TVQ, le remboursement d'impôts fonciers et le crédit d'impôt remboursable pour les particuliers habitant le territoire d'un village nordique.

S'inscrivant dans le cadre du *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015*, sous la troisième orientation qui vise à soutenir le revenu des personnes défavorisées⁸, ce nouveau crédit d'impôt est « destiné aux ménages à revenu faible ou modeste ». Il vise à maintenir et augmenter leur pouvoir d'achat, notamment en limitant les effets des augmentations de taxes et de tarifs sur leurs revenus.

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

⁶ *Loi donnant suite au discours sur le budget du 30 mars 2010 et à certains autres énoncés budgétaires*, L.Q. 2011, c. 1.

⁷ *Loi sur les impôts*, L.R.Q., c. I-3.

⁸ MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015*, Québec, Gouvernement du Québec, 2010, pp. 7, 15 et 31.

La lecture des *Renseignements additionnels sur les mesures du budget*⁹ de même que des débats parlementaires entourant le discours du budget 2010-2011¹⁰ et l'étude détaillée du Projet de loi n° 117, *Loi donnant suite au discours sur le budget du 30 mars 2010 et à certains autres énoncés budgétaires*¹¹ permettent de dégager les différents objectifs que le gouvernement poursuit par la mise en place du crédit de solidarité. Parmi ces objectifs, on souligne notamment les suivants : « mieux répondre aux besoins des ménages à faible ou à moyen revenu »¹², leur offrir « une aide accrue pour atténuer les coûts reliés à la TVQ et au logement, tout en reconnaissant que les habitants des villages nordiques doivent supporter un coût de la vie plus élevé qu'ailleurs »¹³ et « simplifier de façon importante l'aide fiscale destinée aux ménages à faible ou à moyen revenu »¹⁴.

Le crédit de solidarité est versé sur une base mensuelle, dans les cinq premiers jours du mois¹⁵, en tenant compte des changements survenant tout au long de l'année, que ce soit une naissance, une union, une séparation, etc.¹⁶. Le premier versement a été fait en juillet 2011.

La détermination du montant dû au titre de crédit de solidarité doit se faire en additionnant les montants accordés en vertu de chacune des composantes de celui-ci (soient les composantes relatives à la TVQ, au logement et à l'habitation sur le territoire d'un village nordique). Il n'est

⁹ MINISTÈRE DES FINANCES, *Renseignements additionnels sur les mesures budgétaires 2010-2011*, Québec, gouvernement du Québec, 2010, p. A.9.

¹⁰ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des finances publiques*, 1^{ère} sess., 39^e légis., 15 avril 2010, « Poursuite du débat sur le discours du budget », 18 h 00 (M. Bachand); QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des finances publiques*, 1^{ère} sess., 39^e légis., 20 avril 2010, « Poursuite du débat sur le discours du budget », 10 h 10 (M. Bachand).

¹¹ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des finances publiques*, 1^{ère} sess., 39^e légis., 8 février 2011, « Étude détaillée du projet de loi n° 117 – Loi donnant suite au discours sur le budget du 30 mars 2010 et à certains autres énoncés budgétaires », 15 h 30 (M. Bachand).

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

¹⁵ MINISTÈRE DES FINANCES, préc., note 9, p. A.21.

¹⁶ *Id.*, p. A.22.

toutefois pas nécessaire d'avoir droit aux trois composantes du crédit pour y être admissible¹⁷. Le plein montant du crédit est accordé aux personnes dont le revenu familial est de 30 875 \$ ou moins. Les sommes accordées diminuent par la suite graduellement de façon à totaliser 0 \$ lorsque le revenu familial net atteint 47 625 \$ pour une personne seule et 55 406 \$ pour un couple avec deux enfants.

Précisons que, les différentes composantes du crédit de solidarité étant intégrées au cours de l'année 2011, au mois de juillet, le calcul des montants octroyés diffère quelque peu pour cette année. À compter du mois de janvier 2012, les montants accordés sur une base annuelle peuvent être résumés ainsi :

- entre 265 \$ et 530 \$ pour la composante relative à la TVQ;
- entre 515 \$ et 625 \$ pour la composante relative au logement, montant auquel on additionne 110 \$ par enfant;
- et entre 790 \$ et 1580 \$ pour la composante relative aux villages nordiques, montant auquel on additionne 339 \$ par enfant.

À ces sommes, s'applique ensuite un taux de réduction calculé en fonction du revenu familial. Le gouvernement précise par ailleurs que les montants prévus dans le cadre du crédit de solidarité feront l'objet d'une indexation annuelle automatique en fonction de l'indice de l'ensemble des prix à la consommation sans les boissons alcoolisées et les produits du tabac pour le Québec (IPCQ-SAT)¹⁸.

Selon la Commission, l'objet du crédit de solidarité, les objectifs énoncés par le gouvernement au moment de sa mise en place de même que les montants en cause permettent de conclure que ce nouveau crédit d'impôt constitue une mesure d'assistance financière susceptible d'assurer un niveau de vie décent au sens de l'article 45 de la Charte. Nous y reviendrons dans la deuxième partie de cet avis.

¹⁷ REVENU QUÉBEC, « Le crédit d'impôt pour solidarité », *Programmes et crédits*, [En ligne]. http://www.revenuquebec.ca/fr/citoyen/credits/credits/credit_remb/solidarite/default.aspx (Consulté le 10 juin 2011).

¹⁸ MINISTÈRE DES FINANCES, préc., note 9, p. A.20.

1.2 Les personnes visées par le crédit d'impôt pour la solidarité

Revenu Québec signale que le nouveau crédit de solidarité toucherait mensuellement 2,7 millions de ménages¹⁹. Ces ménages sont notamment composés de personnes prestataires des programmes d'aide de dernier recours, de personnes âgées de même que de travailleurs et travailleuses à faible revenu.

Le présent avis portant principalement sur l'obligation de s'inscrire au dépôt direct associée au crédit de solidarité, il faut savoir que, selon les données les plus récentes en la matière, au moins 3 % de la population canadienne ne détient aucun compte dans une institution financière et que ce pourcentage se situe à environ 8 % chez les personnes vivant dans un ménage dont le revenu est de 25 000 \$ ou moins²⁰. Selon les chiffres rendus publics par le ministère des Finances, environ 10 % des prestataires de l'aide sociale sont dans cette situation²¹, ce qui représente plus ou moins 50 000 personnes. De plus, 30 % des prestataires de l'aide sociale n'étaient pas inscrits au dépôt direct en mars 2011²². Selon des hypothèses qu'il qualifie de conservatrices, le bureau du Protecteur du citoyen estime par ailleurs qu'« au moins 20 000 autres ménages visés par ce crédit n'auraient pas de compte dans une institution financière »²³.

¹⁹ REVENU QUÉBEC, préc., note 17.

²⁰ ASSOCIATION DE COOPÉRATIVE D'ÉCONOMIE FAMILIALE (ACEF) du Centre de Montréal, *Les hauts et les bas de l'accès aux services bancaires au Canada* Rapport présenté à Industrie Canada, Montréal, 26 juin 1996, p. 17 à 23; notons, qu'étant donné le biais dû à la méthode téléphonique utilisée, les personnes en situation de pauvreté sont probablement sous-représentées dans l'étude citée, ce qui laisse penser que le chiffre de 8 % est conservateur. Ces données sont reprises dans: Jerry BUCKLAND, Ph.D., *Strengthening Banking in Inner-cities : Practices & Policies to Promote Financial Inclusion for Low-Income Canadians*, Manitoba, Centre canadien de politiques alternatives, mars 2008, p. 3; UNION DES CONSOMMATEURS, *Lettre au ministre des Finances, M. Raymond Bachand*, Montréal, 20 décembre 2010.

²¹ Cité dans LE PROTECTEUR DU CITOYEN, *Lettre au ministre des Finances, M. Raymond Bachand*, Québec, 23 février 2011, p. 1; voir également à ce sujet : Michael GRANT, *Le système de versement des prestations publiques au Canada et le secteur des services financiers. L'adoption du virement direct obligatoire : le cas de l'Alberta*, Ottawa, Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, septembre 1998, p. 13.

²² CABINET DU MINISTRE DES FINANCES, *Lettre à M^{me} France Latreille, Directrice de l'Union des consommateurs*, Québec, 2 mars 2011, p. 3.

²³ LE PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 21, p. 2.

Nous utilisons ici l'expression « exclusion financière » qui « touche les personnes qui ne reçoivent pas de services bancaires, celles qui n'ont aucun lien avec une institution financière importante »²⁴. Comme nous le verrons, ce type d'exclusion est susceptible de viser particulièrement les personnes auxquelles est destiné le crédit de solidarité :

« Les répercussions de l'exclusion financière comprennent le coût plus élevé des opérations bancaires courantes et du crédit à court terme, le risque plus élevé d'être soumis à des pratiques déréglées et prédatrices, la vulnérabilité à l'égard du risque non assuré et, en ce qui concerne les services et avantages fournis par l'État, une possibilité réduite de les obtenir, de les utiliser et d'en profiter. »²⁵

[Notre soulignement]

Nous y reviendrons dans la deuxième partie de cet avis.

1.3 Les conditions d'admissibilité

Quatre conditions générales d'admissibilité doivent être remplies pour obtenir le crédit de solidarité, soit être âgé d'au moins 18 ans, être résident du Québec, détenir un statut reconnu (citoyen, résident permanent ou temporaire ou encore titulaire d'un permis de séjour temporaire²⁶, réfugié) et ne pas être détenu en prison. Sont par ailleurs exclues les personnes à l'égard desquelles un autre particulier reçoit, pour le mois donné, un montant au titre du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants²⁷.

Par ailleurs, en vertu des articles 1029.8.116.16 et 1029.8.116.18 de la *Loi sur les impôts*²⁸, tout particulier admissible au crédit de solidarité pour un mois donné doit en faire la demande au plus tard 11 mois après la fin dudit mois dans le cadre de sa déclaration fiscale ou encore au moyen du formulaire prescrit à cet effet.

²⁴ GOUVERNEMENT DU CANADA, AGENCE DE LA CONSOMMATION EN MATIÈRE FINANCIÈRE DU CANADA et SOCIAL AND ENTERPRISE DEVELOPMENT INNOVATIONS (SEDI), *Pourquoi la capacité financière est-elle importante? Rapport de synthèse sur les Canadiens et l'argent: Symposium national sur la capacité financière tenu les 9 et 10 juin 2005 à Ottawa*, Ottawa, 2005, p. 8.

²⁵ *Id.*

²⁶ Au sens de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* L.C. 2001, C. 27.

²⁷ MINISTÈRE DES FINANCES, préc., note 9, p. A.10.

²⁸ *Loi sur les impôts*, préc., note 7, art. 1029.8.116.16 et 1029.8.116.18.

Il est donc obligatoire de produire un rapport d'impôt et de remplir l'annexe D afin d'obtenir le crédit de solidarité. La même condition s'appliquait d'ailleurs pour recevoir les montants relatifs au remboursement de la TVQ²⁹, au crédit réservé aux personnes habitant sur le territoire d'un village nordique³⁰ ou encore au remboursement de l'impôt foncier³¹. Or, si remplir une déclaration fiscale semble aller de soi pour la plupart des gens, de nombreuses personnes en situation de pauvreté n'ont pas les conditions de vie leur permettant d'effectuer un tel exercice. D'ailleurs, le gouvernement du Québec faisait jusqu'à maintenant preuve de souplesse à cet égard, permettant aux personnes prestataires de l'aide sociale de recevoir le crédit relatif à la TVQ avec leur chèque d'aide sociale, sans avoir à faire de déclaration fiscale. Selon les informations obtenues à ce jour, on perdrait cette possibilité avec le crédit de solidarité. Notons toutefois que, dans tous les cas, il fallait tout de même remplir un rapport d'impôt pour obtenir le crédit d'impôt foncier et le remboursement de TPS offert par le gouvernement fédéral.

Enfin, toute personne qui désire obtenir le crédit de solidarité doit produire un document « par lequel il a consenti à ce que le versement de ce montant soit fait par dépôt direct dans un compte bancaire qu'il détient dans une institution financière ayant un établissement situé au Québec »³². Cette obligation d'inscription au dépôt direct faisant plus particulièrement l'objet du présent avis, nous nous y attarderons plus en détail dans les pages qui suivent.

1.4 L'obligation au dépôt direct comme condition du droit au versement du crédit d'impôt pour la solidarité

Tel que mentionné ci-dessus, l'article 1029.8.116.16 de la *Loi sur les impôts*³³ prévoit que toute personne qui veut bénéficier du crédit de solidarité doit obligatoirement s'inscrire au service de dépôt direct. Le guide de déclaration de revenus 2010-2011 traduit d'ailleurs cette obligation :

²⁹ *Id.*, art. 1029.8.105 et *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, R.R.Q., c. A-13.1.1, art. 66.

³⁰ *Loi sur les impôts*, préc., note 7, art. 1029.8.114.

³¹ *Loi sur les impôts fonciers*, L.R.Q., c. R-20.1, art. 15 et 17.

³² *Loi sur les impôts*, préc., note 7, art. 1029.8.116.16.

³³ *Id.*

« Pour recevoir ce crédit d'impôt, vous avez l'obligation d'être inscrit au dépôt direct. Si vous n'êtes pas déjà inscrit, vous pouvez le faire :

- soit en faisant une demande en ligne dans notre site Internet au www.revenu.gouv.qc.ca;
- soit en joignant à votre déclaration un spécimen de chèque, d'une succursale d'une institution financière située au Québec, portant la mention "ANNULÉ" au recto ainsi que vos nom et numéro d'assurance sociale;
- soit en remplissant le formulaire *Demande d'inscription au dépôt direct* (LM-3) en le joignant à votre déclaration. »³⁴

Des indications aux mêmes effets se trouvent également sur le site Internet de Revenu Québec sous le titre « Crédit d'impôt pour solidarité »³⁵.

Revenu Québec justifie d'abord cette obligation en faisant ressortir les avantages du dépôt direct. À ce chapitre, on cite notamment qu'il s'agit d'une assurance contre le vol ou la perte du chèque et d'une garantie que les montants en cause seront déposés dans votre compte même en cas de grève postale, de maladie, d'absence ou de déménagement³⁶. Cette mesure permet par ailleurs à l'État d'engendrer des économies. Le ministre des Finances, Raymond Bachand, estime qu'elle générera une réduction des coûts administratifs de l'ordre de 20 millions \$ par année³⁷.

Remarquons qu'une telle obligation d'inscription au dépôt direct existe déjà pour recevoir les versements anticipés du crédit d'impôt pour maintien à domicile d'une personne âgée depuis 2007, les versements anticipés des crédits d'impôt relatifs à la prime au travail depuis 2008 (prime au travail, prime au travail adaptée et supplément à la prime au travail pour prestataire quittant l'assistance sociale) de même que les versements anticipés du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants depuis 2009. Une distinction notable s'impose toutefois : l'obligation d'inscription au dépôt direct aux fins du versement anticipé d'une prestation n'empêche

³⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Guide. Déclaration de revenu 2010*, Québec, gouvernement du Québec, 2010, p. 13-14.

³⁵ REVENU QUÉBEC, préc., note 17.

³⁶ REVENU QUÉBEC, « Inscription au dépôt direct ou modification des renseignements déjà fournis », *Centre d'information*, [En ligne]. http://www.revenuquebec.ca/fr/centre-information/depot_direct.aspx (Consulté le 10 juin 2011).

³⁷ ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 11; Jean-Marc SALVET, « Nouveau crédit d'impôt pour la solidarité : le dépôt direct pose problème », *Le Soleil*, 2 mars 2011.

aucunement la personne qui refuserait de remplir cette exigence de recevoir la prestation à laquelle elle a droit. Dans le cas du crédit de solidarité, l'obligation de s'inscrire au dépôt direct conditionne le versement même des montants en cause et non seulement son caractère anticipé.

1.5 Une mesure qui soulève des questions de plusieurs organismes

L'obligation de détenir un compte dans une institution financière et de s'inscrire au dépôt direct pour obtenir le crédit de solidarité a été critiquée par de nombreux organismes de défense des droits et de protection des consommateurs. Citons entre autres le Protecteur du citoyen³⁸, l'Union des consommateurs³⁹ et l'Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec⁴⁰, de même que de nombreuses organisations de défense des droits des personnes en situation de pauvreté telles que le Collectif pour un Québec sans pauvreté⁴¹, le Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ)⁴² et le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU)⁴³.

³⁸ Nommé par l'Assemblée nationale et redevable devant elle, le Protecteur du citoyen veille à prévenir et corriger les erreurs et injustices dont serait victime toute personne en lien avec un ministère, un organisme du gouvernement du Québec ou une instance du réseau de la santé et des services sociaux, notamment en faisant les recommandations qu'il juge appropriées au ministère ou à l'organisme concerné.

³⁹ Organisme à but non lucratif qui regroupe des Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels. Il vise à promouvoir et défendre les droits des consommateurs, en prenant particulièrement en compte les intérêts des ménages à revenu modeste.

⁴⁰ Regroupement professionnel qui se préoccupe des personnes en besoin de services sociaux et fait la promotion de principes de justice sociale, notamment par la recommandation de politiques sociales et économiques à l'intention des personnes désavantagées et en besoin de protection.

⁴¹ Rassemblement d'organisations québécoises et de regroupements régionaux visant à lutter contre la pauvreté sur une base intersectorielle et avec pour fondement le droit à l'égalité de même que la défense et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels.

⁴² Organisme sans but lucratif ayant pour mission la défense et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels des personnes exclues du marché du travail et vivant dans la pauvreté.

⁴³ Regroupement national pour le droit au logement également actif sur les enjeux d'aménagement urbain, de lutte contre la pauvreté et de promotion des droits sociaux.

Dès décembre 2010, l'Union des consommateurs écrivait au ministre des Finances du Québec jugeant « inacceptable, voire illégal, d'obliger le contribuable à adhérer au dépôt direct pour le versement de sommes auxquelles il a droit »⁴⁴. L'organisme rappelle qu'environ 8 % des personnes à faible revenu ne détient aucun compte dans une banque ou une caisse populaire, soit parce qu'elles n'y ont pas accès, soit parce qu'elles refusent d'en avoir un. En outre, « certaines personnes qui ont un compte bancaire peuvent ne pas vouloir adhérer au dépôt direct pour toutes sortes de raisons »⁴⁵, notamment en raison des coûts que cela entraîne, pour des raisons de sécurité ou encore pour éviter les paiements par compensation.

Au mois de février 2011, l'Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec demandait également au ministre des Finances de revoir « sa décision de procéder au versement du crédit d'impôt pour solidarité uniquement par voie de dépôt direct et que le versement de ce crédit puisse également se faire par chèque, comme c'est le cas pour les remises de la TVQ »⁴⁶. Selon l'ordre professionnel, cette mesure constitue « une injustice importante » et « entraînera des effets négatifs pour plusieurs milliers de personnes ayant droit à ce crédit sur la base des critères fixés pour y être admissible, mais qui en seront privées parce qu'elles ne possèdent pas de compte bancaire »⁴⁷. L'Ordre fait d'ailleurs remarquer que :

« [...] les travailleuses sociales et travailleurs sociaux sont régulièrement témoins du fait que des personnes assistées sociales se voient refuser la possibilité d'ouvrir un compte bancaire dans les institutions financières du Québec. Du fait de la mise en vigueur de cette mesure par Revenu Québec, il est à prévoir que plusieurs milliers de personnes en situation de pauvreté ne pourront se prévaloir du crédit d'impôt et obtenir les montants d'argent auxquels elles auraient pourtant droit en raison de leur faible revenu. »⁴⁸

La position de la Protectrice du citoyen est au même effet. Le 23 février 2011, l'institution réagissait également à la mise en place du nouveau crédit de solidarité. Bien que ce crédit d'impôt n'ait été annoncé que pour juillet 2011, le Protecteur du citoyen avait reçu quelque 264 plaintes à ce sujet au 18 février 2011, nombre passé à 404 le 1^{er} mars suivant. Dans une lettre

⁴⁴ UNION DES CONSOMMATEURS, préc., note 20.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ ORDRE DES TRAVAILLEURS SOCIAUX ET DES THÉRAPEUTES CONJUGAUX ET FAMILIAUX DU QUÉBEC, *Lettre au ministre des Finances, M. Raymond Bachand*, Montréal, 21 février 2011.

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.*

adressée au ministre des Finances, la Protectrice du citoyen, M^{me} Raymonde St-Germain, dit souscrire « au principe d'inciter les citoyens à adhérer au dépôt direct pour recevoir le crédit d'impôt pour la solidarité ». Il s'agit, selon elle, « d'une solution avantageuse et sécuritaire pour les citoyens qui, en plus, réduit les coûts administratifs du gouvernement, ce qui est dans l'intérêt collectif »⁴⁹. Cela ne l'empêche toutefois pas de trouver préoccupante l'obligation d'inscription de dépôt direct associée au crédit de solidarité :

« Cependant, je suis préoccupée par les difficultés associées au fait que l'inscription au dépôt direct sera un critère pour déterminer l'admissibilité, ce alors que nous savons que bon nombre de citoyens n'ont pas de compte dans une institution financière et qu'il peut être très difficile, voire impossible, notamment pour une personne dont le dossier de crédit a déjà été refusé, de procéder à l'ouverture d'un compte. »⁵⁰

La Protectrice du citoyen rappelle de plus que parmi les personnes admissibles au crédit de solidarité, se retrouveront inévitablement des gens peu scolarisés, voire analphabètes fonctionnels, à mobilité réduite ou isolés socialement⁵¹.

Sur la base de ces considérations, la Protectrice du citoyen fait les trois recommandations suivantes au ministère des Finances :

1. mettre en place un mécanisme qui s'assurera que les citoyens les plus démunis, notamment des prestataires d'aide sociale, n'ayant pas un compte dans une institution financière puissent bénéficier du crédit d'impôt sur la solidarité sur une base mensuelle;
2. permettre aux citoyens d'obtenir rétroactivement ce crédit d'impôt lors de la production de leur déclaration de revenus;
3. permettre que le dépôt direct du crédit d'impôt pour la solidarité puisse aussi se faire dans un compte d'une institution financière reconnue, bien qu'elle ne soit pas une banque à charte canadienne ou une caisse populaire située au Québec.

⁴⁹ LE PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 21, p. 1.

⁵⁰ *Id.*, p. 2.

⁵¹ *Id.*

Voyons quelle a été à ce jour la réaction ministérielle aux demandes formulées par ces organismes.

1.6 Exceptions à la règle possible pour les personnes qui n'ont pas de compte bancaire?

Devant les objections que suscite l'obligation de s'inscrire au dépôt direct pour obtenir le crédit de solidarité, le ministère des Finances a répondu à plusieurs des lettres qui lui avaient été envoyées et a entrepris une série de rencontres avec les institutions financières et les « groupes sociaux »⁵², notamment le Collectif pour un Québec sans pauvreté, le Front commun des personnes assistées sociales, le Front d'action populaire en réaménagement urbain, le Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal et l'Union des consommateurs.

Dans une lettre datée du 2 mars 2011 à l'adresse de l'Union des consommateurs, le cabinet du ministre des Finances écrivait notamment :

« [...] bien que les formalités à remplir pour ouvrir un compte dans une institution financière soient simples, le gouvernement est conscient que certaines personnes, pour des raisons hors de leur contrôle, ne pourront les remplir.

C'est pourquoi Revenu Québec pourra prendre toutes les mesures nécessaires pour que les personnes qui se retrouveront dans cette situation bénéficient du crédit d'impôt pour la solidarité. Il va sans dire qu'une attention particulière sera apportée aux personnes inscrites à l'aide financière de dernier recours.

Par contre, les personnes qui, par choix, refuseront de s'ouvrir un compte dans une institution financière ou d'adhérer au dépôt direct ne bénéficieront d'aucune mesure d'exception. »⁵³

Le ministre des Finances fait également cette distinction entre les personnes qui n'auraient pas de compte bancaire par choix et celles qui ne pourraient en ouvrir un, dans le cadre des débats parlementaires entourant l'étude détaillée du projet de loi n° 117⁵⁴. En ce qui concerne les personnes prestataires de l'aide sociale qui ne pourraient ouvrir un compte dans une institution bancaire reconnue au Québec, le ministre s'engageait alors à prendre les dispositions

⁵² ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 11.

⁵³ CABINET DU MINISTRE DES FINANCES, préc., note 22, p. 4.

⁵⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 11.

nécessaires afin qu'elles puissent bénéficier du crédit de solidarité, notamment par le biais de l'article 36.1 de la *Loi sur l'administration fiscale*. Cette disposition se lit ainsi :

« 36.1 Le ministre peut, aux conditions qu'il détermine, renoncer à la production d'un formulaire prescrit, d'un renseignement prescrit, d'une pièce ou d'un autre document qui serait par ailleurs à produire.

Toutefois, le ministre conserve le droit de révoquer sa renonciation et peut exiger d'une personne la production d'un renseignement ou d'un document visé au premier alinéa dans le délai qu'il fixe. »⁵⁵

Or, cet article ne crée aucune obligation au ministre. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire, visant une décision qu'il peut réviser en tout temps.

Notons que l'inscription obligatoire au dépôt direct pour obtenir le crédit de solidarité a par ailleurs été discutée en avril 2011, lors de l'étude des crédits budgétaires 2011-2012 du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, volet action communautaire. Alors questionnée sur cette mesure, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, M^{me} Julie Boulet, n'a pas fait la distinction que le ministre des Finances avait faite entre les personnes qui ne pourraient ouvrir un compte bancaire et les personnes qui ne voudraient pas le faire. Elle expliquait plutôt que la stratégie gouvernementale se déployait en deux étapes. D'abord, on souhaite informer et sensibiliser le plus grand nombre possible de gens au nouveau crédit de solidarité et à l'obligation de s'inscrire au dépôt direct pour l'obtenir de façon à ce qu'il y ait un maximum d'adhérents et d'adhérentes. On admet toutefois qu'une portion des personnes visées par le crédit de solidarité ne pourrait profiter du service de dépôt direct « pour toutes sortes de raisons qui souvent sont personnelles »⁵⁶. La ministre Boulet souligne ainsi que :

« [...] ceux qui ne réussiront pas à adhérer au système automatique, par choix, par goût ou peu importe [...] seront aussi desservis par le crédit d'impôt à la solidarité et qu'ils pourront le recevoir par la poste, par un chèque, comme on l'a fait pour la prestation d'assurance sociale. »⁵⁷

⁵⁵ *Loi sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, art. 36.1.

⁵⁶ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des finances publiques*, 2^e sess., 39^e légis., 19 avril 2011, « Étude des crédits budgétaires 2011-2012 du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, volet Action communautaire », 10 h 30 (Mme Boulet).

⁵⁷ *Id.*

La ministre Boulet précisait également que Revenu Québec « travaille » avec des organismes tels que l'Accueil Bonneau et l'Action-Réinsertion Sac-à-dos afin que les personnes itinérantes puissent y recevoir le chèque relatif au crédit de solidarité⁵⁸.

Certains médias ont de ce fait noté un « recul » du gouvernement quant à l'obligation d'inscription au dépôt direct associée au crédit de solidarité⁵⁹.

L'information diffusée par le gouvernement du Québec demeure pourtant la même à ce jour. Que ce soit sur le site Internet de Revenu Québec, dans les avis de cotisation transmis aux contribuables ou dans le cadre plus large de la campagne publicitaire organisée à ce propos, on indique qu'il faut s'inscrire au dépôt direct pour obtenir le crédit de solidarité. La consigne apparaît même en caractère gras à plusieurs endroits sur le site Internet du ministère du Revenu, notamment :

- sur la page expliquant ce qu'est le crédit de solidarité : « Pour recevoir ce crédit d'impôt, **vous devez être inscrit au dépôt direct** »;
- sur la page d'instructions relatives à l'inscription au dépôt direct : « Notez que vous devez **obligatoirement** être inscrit au dépôt direct pour recevoir le crédit d'impôt pour solidarité [...] »;
- dans le centre d'information virtuel du ministère : « Avec le dépôt direct, vous vous offrez [...] l'assurance que seront déposés dans votre compte, même s'il y a une grève postale ou si vous êtes absent ou malade [...] vos versements, à partir de juillet 2011, du nouveau crédit d'impôt pour solidarité (pour avoir droit à ce crédit d'impôt, vous avez **l'obligation** d'être inscrit au dépôt direct) [...] »;
- sur la page expliquant le crédit d'impôt pour la TVQ destiné aux clientèles à faible revenu : « Pour recevoir les versements de ce crédit d'impôt, vous avez **l'obligation** d'être inscrit au dépôt direct »;

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ Voir notamment : Jean-François CLOUTIER, « Crédit d'impôt pour la solidarité : Québec recule », *Argent Canoe*, 26 avril 2011, [En ligne].
<http://argent.canoe.ca/lca/affaires/quebec/archives/2011/04/20110426-181312.html> (Consulté le 15 juin 2011).

- de même que dans le guide virtuel de la déclaration de revenus : « De plus, vous remplirez une des conditions pour recevoir le crédit d'impôt pour solidarité, **puisque l'inscription au dépôt direct est obligatoire pour recevoir ce crédit** »⁶⁰.

[caractère gras dans le texte]

À un seul endroit, dans le site Internet de Revenu Québec, on signale qu'il est possible de communiquer avec l'Agence si l'on ne dispose pas d'un compte bancaire⁶¹. Or, le message enregistré entendu lorsqu'on compose le numéro de téléphone indiqué mentionne d'entrée de jeu que « vous devez vous inscrire au dépôt direct pour recevoir le crédit de solidarité ». Les deux préposées à la clientèle de Revenu Québec avec qui la Commission a pu discuter⁶² nous ont également signalé que l'inscription au dépôt direct est obligatoire pour recevoir le crédit de solidarité. Si elles étaient au fait que certaines informations relatives à la mise en place de possibles mesures d'exception avaient pu circuler, elles n'avaient reçu aucune consigne ou directive précise à ce sujet. Elles n'étaient pas non plus en mesure de confirmer que les personnes prestataires de l'aide sociale allaient pouvoir recevoir le crédit de solidarité par chèque à compter du mois de juillet 2011.

Notons qu'une représentante de Revenu Québec a par la suite rappelé la Commission afin de préciser que si les directives du moment circulant au ministère concernant le crédit de solidarité visaient à inciter les bénéficiaires du crédit à s'inscrire au dépôt direct, on tentait « de respecter la volonté du contribuable »⁶³. Toute demande relative à la nécessité ou la volonté de recevoir les montants en cause par chèque est étudiée au « cas par cas » et, au besoin, référée à la

⁶⁰ REVENU QUÉBEC, « Votre remboursement », *Guide de la déclaration de revenus (version électronique)*, [En ligne]. http://www.revenuquebec.ca/fr/citoyen/impots/guide/presentation/votre_remboursement.aspx (Consulté le 15 juin 2011).

⁶¹ REVENU QUÉBEC, préc., note 17 (Consulté le 15 juin 2011).

⁶² Un appel a été logé au service à la clientèle du ministère du Revenu le 15 juin 2011, au numéro de téléphone indiqué aux personnes qui désirent obtenir le crédit de solidarité, mais qui ne disposent pas de compte bancaire : REVENU QUÉBEC, « Renseignements citoyens », *Citoyens*, [En ligne]. http://www.revenuquebec.ca/fr/nous_joindre/citoyens/default.aspx (Consulté le 15 juin 2011).

⁶³ L'auteure de ces lignes ayant laissé ses coordonnées à l'une des préposées du service à la clientèle afin d'obtenir plus de réponses aux questions posées, une représentante du même service l'a rappelée le lendemain, 16 juin 2011.

direction. La préposée de Revenu Québec admettait alors qu'il y avait encore « des choses à clarifier » et des « décisions à prendre » à ce sujet. Il y a « encore des questions pour lesquelles on n'a pas de réponse » et tous les problèmes ne pourront être réglés pour le début du mois de juillet 2011, moment de la mise en vigueur du crédit de solidarité. Elle ne savait pas si d'autres campagnes d'information visant plus précisément les personnes qui ne pouvaient ou ne voulaient s'inscrire au dépôt direct allaient être mises en œuvre.

Enfin, la représentante de Revenu Québec confirmait à la Commission que la souplesse dont pouvaient bénéficier les personnes prestataires de l'aide sociale recevant le crédit relatif au remboursement de TVQ même sans avoir produit de rapport d'impôt n'aurait plus cours avec le crédit de solidarité. La production d'une déclaration fiscale et de l'annexe D est une condition *sine qua non* à remplir pour obtenir le crédit de solidarité.

La Commission prend par ailleurs acte des informations publiées par le journal *Le Soleil* le 22 juin 2011 à l'effet que le ministre Bachand avait indiqué « qu'après avoir reçu deux communications écrites rappelant l'obligation de s'inscrire au dépôt direct pour recevoir le crédit, 85 % des personnes qui ont demandé le crédit se sont inscrites au dépôt direct. Seules les personnes incapables de détenir un compte bancaire pourront recevoir leur versement sous forme de chèque »⁶⁴.

2 LE CARACTÈRE DISCRIMINATOIRE DE LA MESURE

L'inscription obligatoire au dépôt direct comme condition d'accès au crédit de solidarité pour les bénéficiaires qui y ont droit pose entre autres la question du caractère discriminatoire de cette mesure. À la lumière des éléments de contexte établis dans la première partie du présent avis, nous évaluerons d'abord si la définition d'une telle condition d'accès à une mesure d'assistance financière constitue une discrimination au sens de l'article 10 de la Charte, principalement sur la base de la condition sociale, mais également en fonction d'une analyse contextualisée des

⁶⁴ Louis TANGUAY, « Crédit d'impôt pour la solidarité : Lévis hérite de 200 nouveaux emplois », *Le Soleil*, 22 juin 2011.

motifs de discrimination en jeu, notamment reliés au handicap, au genre ou à l'origine ethnique ou nationale.

Puis, le droit à l'égalité n'étant pas envisagé comme un droit autonome dans le cadre de la Charte québécoise, mais comme une modalité d'exercice d'un autre droit garanti⁶⁵, nous analyserons l'obligation de s'inscrire au dépôt direct en cause à la lumière du droit à des mesures d'assistances financières susceptibles d'assurer un niveau de vie décent à toute personne dans le besoin et sa famille et du droit à la dignité, respectivement prévus aux articles 45 et 4 de la Charte québécoise.

2.1 L'interdiction d'exercer une discrimination

La Cour suprême du Canada définit la notion de discrimination interdite comme étant :

« [...] 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. »⁶⁶

Plus simplement, il y a discrimination dans le bénéfice d'un droit garanti par la Charte lorsque les trois éléments prévus à l'article 10 de cette dernière sont réunis, soit :

- une distinction, exclusion ou préférence,
- fondée sur l'un des motifs de discrimination reconnus, soient la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap,

⁶⁵ Voir notamment : *Commission scolaire St-Jean-sur-Richelieu c. Commission des droits de la personne du Québec*, [1994] R.J.Q. 1227 (C.A.); *Québec (Ville de) c. Commission des droits de la personne*, [1989] R.J.Q. 831 (C.A.).

⁶⁶ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, 174-175.

- et ayant pour effet de détruire ou de compromettre le droit à une pleine égalité dans la reconnaissance ou l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne⁶⁷.

2.1.1 Une distinction, exclusion ou préférence

Il est reconnu que la distinction, exclusion ou préférence en cause peut être indirecte ou par suite d'effet préjudiciable. C'est le cas lorsqu'« une personne adopte une conduite, une pratique ou une règle qui est neutre à première vue et s'applique également à tous, mais qui a un effet discriminatoire pour un motif prohibé sur un individu ou un groupe d'individus en ce qu'elle leur impose des contraintes non imposées aux autres »⁶⁸. Il n'est donc pas nécessaire qu'une distinction pour un motif prohibé soit établie « à première vue »⁶⁹. Au contraire, une mesure en apparence neutre peut avoir un effet discriminatoire pour une personne ou un groupe de personnes, par exemple, lorsque cette mesure leur impose « des peines ou des conditions restrictives non imposées aux autres »⁷⁰ en raison de leur condition sociale.

Et c'est le cas en ce qui concerne l'obligation d'inscription au dépôt direct imposée pour recevoir le crédit de solidarité. D'une part, cette mesure qui, *a priori*, s'avère la même pour toutes les personnes visées, impose un fardeau particulier aux personnes qui, notamment en raison de leur situation de pauvreté ou d'itinérance ou encore de leur état de santé, ne possèdent pas de compte bancaire. Or, nous l'avons vu dans le cadre de la première partie de cet avis, ce crédit d'impôt vise particulièrement les personnes ayant un revenu faible qui, dans une proportion significativement plus élevée par rapport à l'ensemble de la population, ne possèdent pas de compte bancaire. D'autre part, rappelons que le caractère obligatoire d'une inscription au dépôt direct ne vise que le crédit de solidarité. Nous le mentionnions précédemment, s'il est possible

⁶⁷ Voir notamment : *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525; *Forget c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 90; *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61.

⁶⁸ Christian BRUNELLE, « Les droits et libertés dans le contexte civil », dans Collection de droit du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 57.

⁶⁹ *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears*, [1985] 2 R.C.S. 536. Voir également : *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3.

⁷⁰ *Id.*

de recevoir certains crédits d'impôt par versement anticipé en s'inscrivant au dépôt direct, le crédit de solidarité est le seul dont l'obtention même des montants en cause est rendue conditionnelle à l'inscription au service de dépôt direct.

Dans les deux cas, l'obligation pour les personnes visées par le crédit de solidarité de s'inscrire au service de dépôt direct pour obtenir un crédit d'impôt auquel elles ont droit constitue « une condition restrictive non imposée aux autres » telle que l'entend la Cour suprême du Canada. Remarquons d'ailleurs qu'il n'est pas nécessaire que tous les membres d'un groupe visé subissent un préjudice pour conclure au caractère discriminatoire d'une mesure⁷¹, pas plus qu'il n'est nécessaire de faire la preuve qu'il y avait intention d'exercer une discrimination ou de porter préjudice⁷². L'effet discriminatoire suffit.

2.1.2 Les motifs de discrimination prohibée à considérer

A La condition sociale

Le motif prohibé dans le cas qui nous intéresse est avant tout la condition sociale. Or, dès 1978, le juge Tôth établissait qu'au sens de la Charte québécoise, la condition sociale réfère :

« [...] soit au rang, à la place, à la position qu'occupe un individu dans la société, de par sa naissance, de par son revenu, de par son niveau d'éducation, de par son occupation; soit à l'ensemble des circonstances et des événements qui font qu'une personne ou qu'un groupe occupe telle situation ou telle position dans la société. »⁷³

⁷¹ *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504; *Westmount (Ville) c. Procureur général du Québec*, [2001] R.J.Q. 2520 (C.A.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Yazbeck*, REJB 2001-25320 (T.D.P.Q.).

⁷² *Desroches c. Commission des droits de la personne du Québec*, [1997] R.J.Q. 1540 (C.A.); *Lachine General Hospital Corporation c. Procureur général du Québec*, [1996] R.J.Q. 2804 (C.A.); *Québec (Ville de) c. Commission des droits de la personne*, [1989] R.J.Q. 831 (C.A.) (Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S. Can., 1989-09-28), 21495).

⁷³ *Commission des droits de la personne c. Centre hospitalier St-Vincent de Paul de Sherbrooke*, C.S. St-François, n° 450-05-000356-78, 7 septembre 1978, j. T. Tôth; repris notamment dans *Johnson c. Commission des affaires sociales*, préc., note 67.

Les lignes directrices de la Commission en la matière réfèrent d'ailleurs à cette définition⁷⁴. Ainsi, on y indique que le critère condition sociale inscrit à l'article 10 de la Charte évoque le rang, la position sociale ou la classe attribuable ou attribuée à une personne, à partir, principalement, de son niveau de revenu, de son occupation et de son éducation⁷⁵. La condition sociale présente dès lors une dimension objective que sont les classes économiques dans lesquelles les individus sont classés suivant le pouvoir de marché qu'indique leur revenu, leur occupation ou leur éducation. Elle comporte également une dimension subjective qui renvoie plutôt à la valeur attribuée aux individus en fonction des représentations sociales, des stéréotypes, positifs ou négatifs, associés entre autres à leur éducation, à leur occupation ou à leur revenu. Remarquons par ailleurs que la condition sociale peut représenter un état temporaire⁷⁶.

Concrètement, les tribunaux ont reconnu que le fait d'être assisté social ou au seuil de la pauvreté devait être considéré au titre de la condition sociale⁷⁷. Revenant à la notion d'exclusion financière, notons d'ailleurs, ainsi que le souligne la Commission du droit de l'Ontario dans un propos en partie transposable aux fins qui nous intéressent, que : « Par-dessus tout, l'exclusion financière est étroitement liée à la faiblesse du revenu »⁷⁸.

Partant du fait que les personnes en situation de pauvreté ne disposent pas de compte bancaire dans une proportion plus élevée que la moyenne canadienne, souvent parce qu'on leur refuse d'en ouvrir un, l'obligation de s'inscrire au dépôt direct pour obtenir le crédit de solidarité constitue une discrimination sur la base de la condition sociale. Ce faisant, on exclut les personnes en situation de pauvreté dans une plus grande proportion d'une mesure à laquelle ils

⁷⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Lignes directrices sur la condition sociale*, mars 1994.

⁷⁵ *Id.*

⁷⁶ *Johnson c. Commission des affaires sociales*, préc., note 67.

⁷⁷ Voir notamment : *Québec (Procureur général) c. Lambert*, [2002] R.J.Q. 599 (C.A.) (Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S. Can., 2003-04-17), 29227); *Whitton c. Commission des droits de la personne*, [1997] R.J.Q. 1823 (C.A.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Huong Thu Do*, EYB 2005-86206 (T.D.P.Q.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Bernier*, EYB 2005-82766 (T.D.P.Q.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec c. Fondation Abbé Charles-Émile Gadbois*, REJB 2001-25722 (T.D.P.Q.).

⁷⁸ COMMISSION DU DROIT DE L'ONTARIO, *Les frais d'encaissement des chèques du gouvernement*, Toronto, novembre 2008, p. 32.

auraient droit, et ce, en raison de caractéristiques socio-économiques. À l'instar de la professeure Bernheim rappelons d'ailleurs que « différentes études démontrent [...] le non recours aux droits et aux mécanismes de solidarité sociale des populations vulnérables qui y seraient admissibles, notamment en raison des démarches nécessaires »⁷⁹. Par l'instauration d'une obligation de s'inscrire au dépôt direct pour obtenir le crédit de solidarité, on prive des milliers de personnes d'un bénéfice, non seulement auquel elles ont droit, mais dont elles ont grand besoin.

Notons d'ailleurs que le motif interdit de distinction n'a pas à être la cause exclusive ou même principale de la mesure reprochée⁸⁰. Il doit seulement y avoir contribué⁸¹, ce qui est manifestement le cas dans le cadre de la mesure qui nous intéresse.

B La pauvreté et l'intersectionnalité des motifs interdits de discrimination

Les données récentes relatives à l'accessibilité aux services bancaires de base sont relativement rares et ne sont pour la plupart ventilées que sur la base du revenu. Mentionnons pourtant qu'étant donné le cumul des précarités auquel doivent souvent faire face les personnes en situation de pauvreté une enquête plus approfondie permettrait sans doute d'établir également le caractère discriminatoire de l'obligation de s'inscrire au dépôt direct pour obtenir le crédit de solidarité sous l'angle d'autres motifs ou même du croisement du motif de la condition sociale avec d'autres motifs de discrimination prévus à l'article 10 de la Charte tels que le handicap, le sexe ou l'origine ethnique ou nationale. Il est ainsi reconnu que la pauvreté touche plus particulièrement certaines catégories de la population : les personnes aux prises

⁷⁹ Emmanuelle BERNHEIM, « Repenser la vulnérabilité sociale en termes d'égalité réelle : une contribution des droits de la personne », dans *La protection des personnes vulnérables*, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, Cowansville, Yvon Blais, 2011, p. 188, 196; Voir également : Philippe WARIN, « Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux », (2009) *Lien social et Politiques*, n° 61, 137-146.

⁸⁰ Voir notamment : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Montréal (Ville de) (Service de police de la ville de Montréal) (SPVM)*, 2008 QCTDP 23; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Pâtisserie La Sept-Iloise Inc.*, REJB 2003-45408 (T.D.P.Q.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Courrex Courier Inc.*, D.T.E. 97T-10 (T.D.P.Q.); *Commission des droits de la personne du Québec c. Systèmes internationaux de Fret Dillon Reid Inc.*, D.T.E. 96T-961 (T.D.P.Q.).

⁸¹ *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353.

avec un problème de santé⁸², les femmes et encore plus particulièrement les femmes âgées ou les femmes cheffes de famille monoparentale⁸³, les Autochtones⁸⁴ et les personnes réfugiées ou immigrantes⁸⁵. Et que dire des personnes qui cumulent plusieurs de ces caractéristiques?

⁸² M. MARMOT, « Social Inequalities in Mortality : The Social Environment », dans R.G. WILKINSON, (ed.), *Class and Health : Research and longitudinal Data*, Londres, Tavistock publications, 1986, pp. 21-33; M. MARMOT et R. G. WILKINSON, *Social Determinants of Health*, New York, Oxford University Press, 1999; P. McDONOUGH, « Histories of Poverty and Self-rated Health Trajectories », dans *Journal of Health and Social Behavior*, 2003, 44 (2), pp. 198-214; P. McDONOUGH, A. SACKER et R. WIGGINS, « Time on my Side? Life Course Trajectories of Poverty and Health », dans *Social Science & Medicine*, 2005, 61(8), pp. 1795-1808; S. PHIPPS, *Répercussions de la pauvreté sur la santé*, Ottawa, Institut canadien d'information sur la santé, 2003; D. RAPHAEL, *Social Determinants of Health : Canadian Perspectives*. Toronto, Canadian Scholars Press Inc., 2004; C. REID, *The wounds of exclusion: Poverty, women's health, and social justice*, Edmonton, Qualitative Institute Press, 2004; C. REID et A. HÉBERT, « Welfare moms and welfare bums : Revisiting poverty as a social determinant of health », *Health Sociology Review*, 2005, 14(2), pp. 161-173; 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'efficience et de qualité, mars 2006; D. RAPHAEL, *Poverty and Policy in Canada : implications for health and quality of life*, Toronto, Canadian Scholars' press, 2007; Maria DE KONINCK, *Santé : Pourquoi ne sommes-nous pas égaux? Comment les inégalités sociales de santé se créent et se perpétuent*, Québec, gouvernement du Québec, 20 mars 2008; K.L. 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; J. MIKKONEN et D. RAPHAEL, *Déterminants sociaux de la santé. Les réalités canadiennes*, Toronto, École de gestion et de politique de la santé de l'Université York, 2011.

⁸³ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Taux de faible revenu, MPC, caractéristique des familles et des personnes seules*, Québec, 2000-2008, [En ligne], http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/mod1_ef_1_10_13.htm (Consulté le 12 septembre 2011); CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Le sens des sous pour résoudre la pauvreté*, Ottawa, Conseil national du bien-être social, Automne 2011; Sami BIBI et Jean-Yves DUCLOS, *La pauvreté au Québec et au Canada*, Montréal, Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi, Juin 2009; Maria A. WALLIS et Siu-ming KWOK, *Daily Struggles : The Deepening Racialization & Feminization of Poverty in Canada*, Canadian Scholars press, 2008; David BRADY et Denise KALL, « Nearly Universal, but somewhat Distinct : The Feminization of Poverty in Different Western Democracy : 1969-2000 », (2008) 37 *Social science research* 3, 967-1007; Nesrine BESSAÏH, avec la collaboration de Josette CATELLIER, *La pauvreté : une décision politique : analyse féministe de la pauvreté à l'intention des animatrices des centres de femmes*, Montréal, R des centres de femmes du Québec, 2007; Kate BEZANSON, *Gender, the State and Social Reproduction: Household Insecurity in Neo-Liberal Times*, Toronto, University of Toronto Press, 2006; Judith MAXWELL, *Working for Low Pay*. Presentation to Alberta Human Resources and Employment December 4, 2002. Ottawa, Canadian Policy Research Networks, 2002; Leah VOSKO, « Re-thinking Feminization: Gendered Precariousness in the Canadian Labour Market and the Crisis in Social Reproduction », Robarts Canada Research Chairholders Series, April 11, 2002, York University, Toronto, Ontario; Lorraine DAVIS, Julie Ann McMULLIN et William R. AVISON, *Politique sociale, disparité entre les sexes et pauvreté*, Ottawa, Condition féminine Canada, 2001.

⁸⁴ 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* (...suite)

Se pose alors la question de l'interaction des différents motifs de discrimination interdite ou de la « confluence de plusieurs facteurs de discrimination »⁸⁶. Comme le soulignent notamment les auteurs Sirma Bilge et Olivier Roy, la conception unidimensionnelle de la discrimination laisse d'ailleurs peu à peu place à une « approche axée sur l'imbrication des motifs de discrimination »⁸⁷. L'enjeu réside ainsi dans la nécessité « de prendre en considération les interactions entre les motifs de discrimination »⁸⁸. Pour reprendre les propos de la Commission ontarienne des droits de la personne, cela « permet de reconnaître l'expérience particulière de discrimination due à la confluence des motifs en cause et d'y remédier ».⁸⁹ La juge L'Heureux-Dubé adopte d'ailleurs une telle analyse dite contextualisée ou intersectionnelle de la

lutte pour abolir la pauvreté, Toronto, Assemblée des Premières Nations, mars 2009; FORUM SOCIOÉCONOMIQUE DES PREMIÈRES NATIONS, *Plan de développement socioéconomique des premières nations, Agir maintenant... pour l'avenir. Document de travail*, Mashteuiatsh, Forum socioéconomique des Premières Nations, octobre 2006.

⁸⁵ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Taux de faible revenu, MPC, caractéristiques des particuliers de 16 ans et plus, Québec, 2000-2008*, [En ligne], http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/mod1_p_1_10_13.htm (Consultée le 29 septembre 2011); 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, 77; Maria A. WALLIS et Siu-ming KWOK, préc., note 82; 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; J. ANDERSON, « La racialisation de la pauvreté », Conseil canadien de développement social », dans *Séminaire scientifique annuel de l'Observatoire international sur le racisme et les discriminations* Montréal, Conseil canadien de développement social, juin 2005.

⁸⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés*, mars 2011, p. 36.

⁸⁷ 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, 51-52. Voir également : Colleen SHEPPARD, « Grounds of Discrimination : Towards an Inclusive and Contextual Approach », dans *Les 25 ans de la Charte québécoise*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2000, p. 91; Kimberlé CRENSHAW, « Demarginalizing the Intersection of Race and Sex : A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics », (1989) *Univ. of Chicago Leg. Forum* 139.

⁸⁸ *Id.*, p. 66.

⁸⁹ 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.

discrimination, notamment dans l'opinion dissidente qu'elle a écrite dans l'affaire *Mossop*⁹⁰. Elle relève ainsi que :

« Il est de plus en plus reconnu qu'il peut y avoir chevauchement entre diverses catégories d'actes discriminatoires, et que certaines personnes peuvent être depuis toujours victimes d'exclusion pour un motif fondé à la fois sur la race et le sexe, l'âge et un handicap physique, ou toute autre combinaison d'actes discriminatoires. La situation de personnes qui sont victimes d'actes discriminatoires multiples est particulièrement complexe [...]. Classer ce genre de discrimination comme étant principalement fondée sur la race ou sur le sexe, c'est mal concevoir la réalité des actes discriminatoires tels qu'ils sont perçus par les victimes. »⁹¹

Et c'est le cas dans le cadre de la présente analyse alors que pour plusieurs personnes en situation de pauvreté, la condition sociale s'imbrique à d'autres motifs de discrimination afin de multiplier les obstacles que peut engendrer l'obligation d'inscription au dépôt direct pour obtenir le crédit de solidarité.

À titre d'exemple, le lien entre pauvreté et mauvaise santé est aujourd'hui bien connu et largement documenté⁹². Ainsi, « plus la défavorisation est importante, plus les personnes et les familles risquent de ne pas pouvoir s'offrir les conditions de base pour la santé, comme la nourriture, les vêtements et le logement »⁹³. Autrement dit : « plus on est pauvre, plus on risque d'être malade et de mourir jeune. Le plus puissant facteur associé à la maladie et à une vie de piètre qualité se révèle être le niveau socioéconomique »⁹⁴.

Notons d'ailleurs que les études démontrent que l'interaction dont il est ici question s'établit d'abord dans le sens de la position sociale vers la santé. Ainsi,

« Il est vrai que les problèmes graves de santé et les incapacités physiques ou intellectuelles entraînent bien des individus dans une situation de pauvreté. Cependant,

⁹⁰ *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554.

⁹¹ *Id.*, p. 645-646.

⁹² Voir : note 82.

⁹³ *Id.*

⁹⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Riches de tous nos enfants. La pauvreté et ses répercussions sur la santé des jeunes de moins de 18 ans. Troisième rapport national sur l'état de santé de la population du Québec*, Québec, gouvernement du Québec, 2007, p. 41.

ce lien de causalité est peu important, et dans la plupart des cas, c'est la pauvreté qui agit sur l'état de santé »⁹⁵.

Comme le rappelle la professeure Maria De Koninck : « [...] c'est bien davantage le fait de vivre au bas de l'échelle sociale qui peut rendre malade, plutôt que la maladie qui occasionne une mobilité sociale descendante »⁹⁶. Le résultat est pourtant le même et les personnes aux prises avec une incapacité déclarent des revenus personnels nettement inférieurs à celui des personnes sans incapacité. Plus l'incapacité de la personne est qualifiée de grave, plus le risque que celle-ci vive en situation de pauvreté est grand. Pour reprendre les données de l'Institut de la Statistique du Québec :

« Près de la moitié des personnes de 15 ans et plus avec incapacité (46 %) ont déclaré un revenu personnel inférieur à 15 000 \$ pour l'année 2005, comparativement à 34 % des personnes sans incapacité. À l'opposé, environ 41 % de ces dernières ont touché un revenu total d'au moins 30 000 \$, comparativement à 21 % des personnes avec incapacité. »⁹⁷

Comme le suggère pourtant le professeur Christopher McAll :

« Le lien entre inégalités sociales et santé mentale et physique est très présent dans la littérature scientifique, mais la compréhension des inégalités et de leur impact sur la santé reste limitée, surtout en ce qui concerne les discriminations et les stigmatisations qui sont au cœur des inégalités et de leur reproduction. »⁹⁸

C'est donc à la lumière de ces éléments de contexte que nous situons l'importance de prendre en considération que des incapacités physiques ou mentales peuvent frapper plus particulièrement les personnes en situation de pauvreté visées par le crédit de solidarité, complexifiant la situation avec laquelle il faut composer dans le cadre de l'implantation de cette mesure. Ainsi, la Commission fait siens les propos tenus par la Protectrice du citoyen à qui il semblait « inévitable que des citoyens parmi les plus démunis, qui seraient autrement

⁹⁵ *Id.*, p. 43.

⁹⁶ M. DE KONINCK, préc., note 82, p. 2.

⁹⁷ 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 et 2006* Québec, gouvernement du Québec, 2010, p. 100.

⁹⁸ Christopher McALL, « Transfert des temps de vie et "perte de la raison" : l'inégalité sociale comme rapport d'appropriation », dans Katherine FROHLICH (dir.), *Les inégalités sociales de santé au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 87.

admissibles au crédit d'impôt pour la solidarité, ne pourront en bénéficier en raison d'une incapacité physique ou mentale ou face à un refus d'ouverture d'un compte par une institution financière »⁹⁹.

Rappelons qu'au sens de l'article 10 de la Charte, la notion de handicap doit « être interprétée selon une approche multidimensionnelle en mettant l'accent sur la dignité humaine plutôt que sur la condition biomédicale »¹⁰⁰. Comme le souligne Christian Brunelle :

« Non seulement les tribunaux tiendront compte de la condition biomédicale d'une personne, mais ils iront au-delà de ce seul critère pour intégrer aussi à leur analyse des facteurs sociaux. »¹⁰¹

Un handicap « peut résulter aussi bien d'une limitation physique que d'une affection, d'une construction sociale, d'une perception de limitation ou d'une combinaison de tous ces facteurs ». ¹⁰² Cette notion de handicap a d'ailleurs été étendue aux handicaps physiques ou mentaux, qu'ils soient réels ou perçus, permanents ou temporaires¹⁰³.

Cela dit, dans le présent cadre, alors que la mesure du crédit de solidarité soulève des questions de droit visant particulièrement les personnes en situation de pauvreté, il ne s'agit pas de traiter du handicap pris isolément ou même d'additionner les motifs de condition sociale et de handicap, mais de comprendre que l'interaction des deux est susceptible de créer des conditions particulières de discrimination. Et il en est de même des motifs genre et origine ethnique ou nationale.

⁹⁹ LE PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 21.

¹⁰⁰ Anne-Marie LAFLAMME, « L'obligation d'accommodement confère-t-elle aux personnes handicapées un droit à l'emploi? » dans 62 *R. du B.* 125, p. 141; référant à l'arrêt *Montréal (Ville de) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, [2000] 1 R.C.S. 665.

¹⁰¹ C. BRUNELLE, préc., note 68, p. 62.

¹⁰² *Montréal (Ville) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec*, préc., note 100.

¹⁰³ *Id.*

2.1.3 Les effets préjudiciables discriminatoires découlant de l'obligation d'inscription au dépôt direct pour recevoir le crédit d'impôt sur la solidarité

Nous l'avons déjà précisé, le droit à l'égalité interdisant toute discrimination en vertu des motifs prévus à l'article 10 n'est pas envisagé comme un droit autonome. Il s'agit plutôt d'une modalité de particularisation des autres droits et libertés garantis par la Charte et il doit ainsi être examiné dans le cadre de leur exercice. Dans le cas des effets préjudiciables au droit à l'égalité de l'obligation d'inscription au dépôt direct analysée dans le présent avis, il faut considérer les effets discriminatoires de la mesure plus particulièrement eu égard au droit à des mesures d'aide financière de même qu'au droit à la sauvegarde de la dignité respectivement garantis aux articles 45 et 4 de la Charte. Nous nous attarderons aux effets préjudiciables causés dans l'exercice de ces deux droits garantis dans le cadre des paragraphes suivants.

A Le droit à des mesures d'assistance financière

L'obligation d'inscription au dépôt direct pose d'abord l'enjeu du bénéfice en toute égalité des mesures d'assistance financière auquel toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, en vertu de l'article 45 de la Charte. Au chapitre des droits économiques et sociaux de la Charte, cette disposition prévoit que :

« 45. Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent. »¹⁰⁴

Comme nous l'avons mentionné d'emblée, l'objet du crédit de solidarité, les objectifs énoncés par le gouvernement au moment de sa mise en place de même que les montants en cause permettent de conclure que ce nouveau crédit d'impôt constitue une mesure d'assistance financière susceptible d'assurer un niveau de vie décent au sens de l'article 45 de la Charte. Il s'agit effectivement d'une mesure « prévue par la loi »¹⁰⁵, instaurée en vue de « mieux répondre

¹⁰⁴ Charte, préc., note 1, art. 45.

¹⁰⁵ *Loi donnant suite au discours sur le budget du 30 mars 2010 et à certains autres énoncés budgétaires*, préc., note 6.

aux besoins des ménages à faible ou moyen revenu »¹⁰⁶, leur offrant une aide financière « accrue »¹⁰⁷.

Il faut convenir, et nous y reviendrons dans le troisième chapitre du présent avis, que les tribunaux ont jusqu'ici fait preuve d'une certaine réserve dans la mise en œuvre des droits économiques et sociaux garantis aux articles 39 à 48 de la Charte. L'absence de prépondérance de ces dispositions sur les autres lois ne doit toutefois pas constituer un frein dans l'analyse d'une situation discriminatoire au sens de l'article 10 de la même Charte. Cette interaction existant entre le droit à l'égalité et les droits économiques et sociaux a d'ailleurs été décrite par le Tribunal des droits de la personne dans les termes suivants :

« [...] si la Charte permet que l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite soit affecté de différentes restrictions législatives, voire qu'il souffre certaines restrictions [...], elle interdit cependant les limitations qui, dans l'aménagement de ce droit, produisent un effet discriminatoire au regard de l'un des motifs énumérés à l'article 10.

Au surplus, il faut inférer que si l'article 40 ne peut, lorsque pris isolément, bénéficier de l'effet de la règle de prépondérance énoncée à l'article 52, il peut en quelque sorte le faire de façon indirecte lorsque le recours dans lequel il est invoqué à titre principal met en cause le droit à l'égalité, lequel profite de la protection de la clause de préséance. »¹⁰⁸

Ces propos, bien qu'initialement destinés à l'analyse d'une situation aux effets discriminatoires en vertu de l'article 40 de la Charte, sont susceptibles d'être appliqués à tous les droits économiques et sociaux garantis par la Charte. Le Tribunal des droits de la personne a d'ailleurs tenu le même raisonnement dans le cadre d'une analyse portant sur le droit à des conditions de travail justes et raisonnables garanti en vertu de l'article 46 de la Charte¹⁰⁹.

Ainsi, si les tribunaux sont pour le moins hésitants à reconnaître des obligations positives à la charge de l'État sur la seule base des droits économiques et sociaux garantis par la Charte,

¹⁰⁶ REVENU QUÉBEC, préc., note 9, p. A.9.

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ *Commission des droits de la personne c. Commission scolaire de St-Jean-sur-Richelieu*, [1991] R.J.Q. 3003, 3037 (T.D.P.), confirmé par la Cour d'appel : [1994] R.J.Q. 1227 (C.A.).

¹⁰⁹ *Lambert c. Québec (ministère du Tourisme)*, 1997 R.J.Q. 726 (T.D.P.). Décision infirmée en appel, mais pour un autre motif : [2002] R.J.Q. 599 (C.A.).

cette hésitation a été mise de côté lorsqu'il est question de l'exercice de l'un de ces droits en toute égalité.

Cette jurisprudence est d'ailleurs conforme aux engagements internationaux du Québec sur la question. Pour reprendre le propos du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, « les garanties en matière d'égalité et de non-discrimination doivent être interprétées, dans toute la mesure du possible, de manière à faciliter la pleine protection des droits économiques, sociaux et culturels »¹¹⁰. En fait :

« La non-discrimination et l'égalité, aspects fondamentaux du droit international des droits de l'homme, sont indispensables à l'exercice et à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Conformément au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ("le Pacte"), les États parties s'engagent "à garantir que les droits [énoncés dans le Pacte] seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation". »¹¹¹

Qu'en est-il si l'on applique ce raisonnement en l'espèce?

La Cour suprême a certes déjà confirmé que l'article 45 de la Charte ne pouvait avoir pour effet d'assujettir les modalités particulières d'une mesure d'aide sociale au pouvoir des tribunaux afin qu'ils en contrôlent le caractère adéquat¹¹². La mise en œuvre d'une mesure telle que le crédit de solidarité, comprise au sens dudit article 45, ne peut toutefois comporter un effet préjudiciable sur la base d'un motif interdit de discrimination. Il convient dès lors de référer à nouveau au droit à l'égalité prévu à l'article 10 de la Charte et qui, lui, fait partie des droits qui ont préséance sur toutes autres dispositions législatives ou réglementaires en vertu de l'article 52 de la même Charte.

¹¹⁰ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Questions de fond au regard de la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 9 : Application du Pacte au niveau national*, E/C.12/1998/24, Genève, ONU, 3 décembre 1998, par. 15.

¹¹¹ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Observation générale n° 20*, E/C.12/GC/20, Genève, ONU, 2 juillet 2009, par. 2.

¹¹² *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429.

Il ne fait aucun doute pour la Commission que le fait d'associer une obligation d'inscription au dépôt direct au crédit de solidarité comporte un effet préjudiciable certain pour les personnes qui, en raison de leur condition sociale, bien souvent associée à un autre motif, ne veulent pas ou ne peuvent pas s'ouvrir un compte bancaire. La discrimination qui sous-tend encore certaines pratiques bancaires est d'ailleurs bien documentée, ce qui accentue le caractère inéquitable de l'obligation ici imposée par Revenu Québec.

Pour certaines de ces personnes, il est tout simplement impossible d'ouvrir un compte bancaire puisqu'elles se voient refuser l'accès à ce service par les institutions financières. Pour d'autres, les obstacles à l'ouverture d'un compte sont tant formels qu'informels et ils varient selon les situations et les lieux, mais le résultat s'avère souvent le même. Parmi ces obstacles, notons entre autres :

- les frais de compte bancaire qui demeurent souvent trop élevés relativement aux revenus en cause, malgré *l'Accord du 14 février 1997 entre le gouvernement fédéral et les grandes banques sur l'accès aux services de même que l'adoption en 2003 du Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*¹¹³;
- l'obligation de conserver un solde minimum au compte qui conditionne souvent une diminution des frais de service;
- l'imposition de conditions diverses d'ouverture de compte ou d'accès aux services bancaires, telle que l'obligation de présenter plusieurs cartes d'identité jugées adéquates;
- l'accessibilité aux services bancaires qui se fait de plus en plus difficile dans les collectivités rurales et les quartiers urbains défavorisés¹¹⁴, ce qui affecte non seulement les personnes en situation de pauvreté, mais encore plus particulièrement les personnes âgées ou handicapées de même que les personnes vivant dans des

¹¹³ *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*, D.O.R.S./2003-184. Rappelons que le Québec interdit aux institutions financières, aux entreprises de services financiers parallèles et à tous les commerçants d'exiger des frais pour encaisser des chèques du gouvernement depuis 1978 : *Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., c. P-40.1, art. 251.

¹¹⁴ Une étude publiée par Option consommateurs signale que les banques ont fermé des succursales dans des quartiers pauvres de grandes villes et de petites communautés rurales au profit de nouvelles banlieues : OPTION CONSOMMATEUR, *Les portes closes*, Montréal, 1998, p. 125.

- collectivités éloignées, notamment visées par la composante village nordique du crédit de solidarité;
- la saisie et la compensation pour dettes diverses dont les fonds déposés font parfois l'objet;
 - ou encore les obstacles liés à l'accueil, au manque d'information ou à l'insécurité ressentie face aux nouvelles technologies utilisées qui touchent plus particulièrement les personnes âgées, analphabètes, etc.

L'analyse développée par la Commission du droit de l'Ontario dans le cadre d'une vaste démarche sur les meilleures mesures à prendre pour faire en sorte que les bénéficiaires de fonds publics aient accès à ces fonds gratuitement ou à coût modique s'avère d'ailleurs pertinente dans le cadre de notre analyse :

« Même si le nombre des Canadiens sans services bancaires ou mal desservis par les banques est relativement faible, l'exclusion financière qu'ils vivent a des conséquences importantes : ils paient des frais plus élevés pour des opérations financières de base, ils sont à la merci de méthodes non réglementées et abusives et ils n'ont pas accès à des services et à des avantages qui pourraient leur profiter. L'effet cumulatif de l'exclusion financière finit par renforcer la marginalisation sociale et économique. »¹¹⁵

[Références omises]

Et la Commission ontarienne ajoute :

« On doit se rappeler que les personnes pauvres doivent mener une lutte quotidienne pour leur survie. La planification à long terme est difficile et l'accent est souvent mis sur les besoins immédiats et urgents. Ceux qui n'ont que rarement, voire jamais, d'argent de reste à la fin du mois trouveront facilement superflu d'avoir un compte bancaire. La pauvreté elle-même restreint l'éventail des choix : il est peut-être plus sage à long terme d'ouvrir un compte bancaire, mais le coût immédiat des pièces d'identité nécessaires peut, dans les faits, mettre cette possibilité hors de portée de beaucoup. »¹¹⁶

Revenant plus spécifiquement à l'obligation de s'inscrire au dépôt direct qui nous préoccupe, les personnes victimes d'exclusion financière se trouvent dans les faits privées du crédit de solidarité, une mesure à laquelle elles ont par ailleurs droit. Cette obligation, pourtant associée

¹¹⁵ COMMISSION DU DROIT DE L'ONTARIO, préc., note 78, p. 31.

¹¹⁶ *Id.*, p. 56.

à une mesure visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, participe ainsi au renforcement de leur marginalisation sociale et économique et comporte des effets discriminatoires élevés.

B Le droit à la sauvegarde de la dignité

Toujours à la lumière du droit à l'égalité garanti à l'article 10 de la Charte, l'obligation de s'inscrire au dépôt direct associée à une mesure visant particulièrement les personnes en situation de pauvreté pose également l'enjeu du droit à la sauvegarde de la dignité de ces personnes.

Plusieurs instruments internationaux des droits de la personne établissent un fort lien entre le droit à l'égalité et le droit à la dignité. Citons notamment le préambule de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* :

« Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde, [...] »¹¹⁷

Ou encore l'article premier de cette Déclaration où l'on affirme que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits »¹¹⁸.

Le préambule du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (ci-après le *PIDESC*) est d'ailleurs au même effet :

« Considérant que, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

Reconnaissant que ces droits découlent de la dignité inhérente à la personne humaine [...] »¹¹⁹

¹¹⁷ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, résolution de l'AG 217A (III), 3^e sess., suppl. n° 13, doc. de l'ONU A/820 (1948) 71.

¹¹⁸ *Id.*

¹¹⁹ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Rés. AG 2200 A (XXI), 16 décembre 1966.

S'inspirant largement du droit international, le préambule de la Charte québécoise rend d'ailleurs explicite le lien entre la dignité humaine et le respect, la promotion puis la protection des droits humains¹²⁰. On y établit que tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité, qu'ils possèdent des droits et libertés intrinsèques, destinés à assurer leur protection et leur épanouissement et que la reconnaissance de ces droits et libertés constitue le fondement de la justice et de la paix.

La Cour suprême, sous la plume de la juge Wilson, écrit d'ailleurs que « la notion de dignité humaine trouve son expression dans presque tous les droits et libertés garantis par la *Charte [canadienne]* »¹²¹. Certains y voient même un rapport causal, définissant la dignité comme « le droit d'avoir d'autres droits »¹²². On établit ainsi :

« [...] un lien causal étroit entre, d'une part, le concept de dignité et, d'autre part, la reconnaissance des droits fondamentaux : puisque les droits de la personne découlent de la dignité humaine, cela implique en effet que celle-ci en constitue la cause [...]. »¹²³

Dans le même sens, le Tribunal des droits de la personne pose la dignité « en tant que valeur transcendante à tous les droits et libertés ». Inscrite dans le préambule de la Charte, elle en devient un « principe premier d'interprétation »¹²⁴.

¹²⁰ Voir notamment : Lucie LAMARCHE, « The "Made in Québec" Act to Combat Poverty and Social Exclusion : The Complex Relationship between Poverty and Human Rights », dans Margot YOUNG, Susan B. BOYD, Gwen BRODSKY et Shelag DAY (dir.), *Poverty. Rights, Social citizenship and Legal Activism*, Vancouver, UBC Press, 2007, p. 153.

¹²¹ *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, 166.

¹²² Xavier BIOY, *Le concept de personne humaine en droit public*, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, Dalloz, 2003, p. 399.

¹²³ Daniel PROULX, « Le concept de dignité et son usage en contexte de discrimination : deux Chartes, deux modèles », (2003) N.S. *R. du B.* 487, 491.

¹²⁴ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Transport en commun La Québécoise inc.*, EYB 2002-34220 (T.D.P.), par. 31.

Le législateur québécois est pourtant allé encore plus loin en enchâssant le droit à la dignité dans le texte même de la Charte¹²⁵, l'article 4 de celle-ci prescrivant que :

« Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation ».

On doit nécessairement prendre acte de cette distinction et lui donner effet. Ainsi :

« Si le préambule peut inspirer des normes ou des interprétations, le principe de dignité qu'il héberge demeure essentiellement "incantatoire", c'est-à-dire "insusceptible de judiciarisation". Cependant, l'émancipation, la mutation de ce "principe" en "droit" par l'effet de l'article 4 ouvre la voie à un recours et à une demande de réparation en justice fondés sur une atteinte à la dignité en soi. »¹²⁶

[Références omises]

La distinction ne vise donc pas tant la définition du concept que sa portée. S'attardant justement à définir la notion de dignité au sens de l'article 4 de la Charte, la Cour suprême écrivait dans l'arrêt *Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand* :

« À la lumière de la définition donnée à la notion de "dignité" de la personne et des principes d'interprétation large et libérale en matière de lois sur les droits et libertés de la personne, j'estime que l'article 4 de la *Charte* vise les atteintes aux attributs fondamentaux de l'être humain qui contreviennent au respect auquel toute personne a droit du seul fait qu'elle est un être humain et au respect qu'elle se doit à elle-même.

Par ailleurs, contrairement au concept d'intégrité, à mon avis, le droit à la dignité de la personne, en raison de sa notion sous-jacente de respect, n'exige pas l'existence de conséquences définitives pour conclure qu'il y a eu violation. Ainsi, une atteinte même temporaire à une dimension fondamentale de l'être humain violerait l'art. 4 de la *Charte*. »¹²⁷

¹²⁵ Voir notamment : Christian BRUNELLE, « La dignité dans la *Charte des droits et libertés de la personne* : de l'ubiquité à l'ambiguïté d'une notion fondamentale », (2006) N.S. R. du. B. 143, 146.

¹²⁶ *Id.*, p. 169.

¹²⁷ *Québec (Curateur public) c. Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 R.C.S. 211, par. 105.

La notion de respect est ici fondamentale. La Cour suprême confirme d'ailleurs que le Tribunal des droits de la personne du Québec exprime correctement l'essence du droit à la sauvegarde de la dignité de la personne lorsque dans l'affaire *Commission des droits de la personne du Québec c. Lemay*, il écrit :

« En conséquence, chaque être humain possède une valeur intrinsèque qui le rend digne de respect. Pour la même raison, chaque être humain a droit à la reconnaissance et à l'exercice en pleine égalité des droits et libertés de la personne. »¹²⁸

Quelques années plus tard, la Cour suprême dresse ainsi les contours de la notion de dignité alors qu'elle s'intéresse à l'affaire *Law* :

« La dignité humaine est bafouée par le traitement injuste fondé sur des caractéristiques ou la situation personnelle qui n'ont rien à voir avec les besoins, les capacités ou les mérites de la personne. Elle est rehaussée par des lois qui sont sensibles aux besoins, aux capacités et aux mérites de différentes personnes et qui tiennent compte du contexte sous-jacent à leurs différences. La dignité humaine est bafouée lorsque des personnes et des groupes sont marginalisés, mis de côté et dévalorisés, et elle est rehaussée lorsque les lois reconnaissent leur rôle à part entière joué par tous dans la société canadienne. »¹²⁹

[Notre soulignement]

La notion de dignité est abstraite et ambiguë, il faut en convenir. Se fondant sur ces arrêts de principe, la jurisprudence reconnaît toutefois qu'il y a atteinte à la dignité au sens de la Charte québécoise lorsqu'une situation discriminatoire contribue notamment à blesser, humilier, démoraliser ou à exclure une personne ou un groupe de personnes visés. C'est également le cas lorsque la mesure ou l'action qui occasionne une discrimination repose sur des stéréotypes ou a pour effet de les renforcer¹³⁰.

¹²⁸ *Commission des droits de la personne du Québec c. Lemay*, T.D.P.Q. Abitibi, 1995-06-12, j. Sheenan, p. 5, cité dans *Québec (Curateur public) c. Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, *Id.*

¹²⁹ *Law c. Canada (Ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, par. 53; cité aux seules fins de préciser la portée et l'étendue du droit à la sauvegarde de la dignité prévu à l'article 4 de la Charte québécoise.

¹³⁰ Voir notamment : *Québec (Procureur général) c. Lambert*, préc., note 77; *Ordre des comptables généraux licenciés du Québec c. Québec (Procureur général)*, [2004] R.J.Q. 1164 (C.A.), par. 33; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Latreille*, J.E. 2000-1082 (T.D.P.Q.), par. 40; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Thu Do*, J.E. 2005-609 (T.D.P.Q.), par. 41; *Commission des droits de la personne et des droits de la*
(...suite)

Le professeur Christian Brunelle souligne quant à lui que le droit à la sauvegarde de sa dignité entendu au sens de l'article 4 de la Charte réfère à au moins deux exigences fondamentales, l'une de respect (ou de sauvegarde), l'autre de solidarité (ou de générosité)¹³¹. Ainsi, souligne-t-il :

« L'obligation de *respect* impose à l'être humain de respecter, d'une part sa propre dignité [...] et, d'autre part, la dignité de l'autre [...].

[...]

Reconnaître en l'autre son égal, le considérer comme son semblable, le traiter avec respect emporte une autre obligation, celle d'être *solidaire*, avec lui. La dignité condamne ainsi l'indifférence à la faveur d'un "devoir de réciprocité". »¹³²

[Italiques dans le texte]
[Références omises]

En analysant le droit à la sauvegarde de la dignité à la lumière du droit à l'égalité garanti par l'article 10, la Commission estime que l'obligation de s'inscrire au dépôt direct afin d'obtenir le crédit de solidarité porte atteinte de façon discriminatoire au droit à la sauvegarde de la dignité des personnes qui en raison de leur condition sociale ou de l'interaction de celle-ci avec un autre motif de discrimination ne peuvent ou ne veulent s'ouvrir un compte bancaire.

Plus spécifiquement, l'exclusion financière renvoie aux notions d'exclusion, de stigmatisation sur la base de stéréotypes et d'humiliation reconnues par la jurisprudence comme étant autant de manifestations d'une atteinte discriminatoire au droit à la dignité. Rappelons que le crédit de solidarité vise particulièrement les gens ayant un faible revenu et pour qui les montants en cause sont considérables. Or, concrètement, l'obligation de s'inscrire au dépôt direct a pour effet d'exclure injustement ces personnes du bénéfice d'une mesure qui leur est pourtant plus particulièrement destinée. On les met de côté sans tenir compte de leurs besoins et de leurs capacités, ce que commande pourtant le respect de leur droit à la dignité¹³³. Risquent ainsi de

jeunesse c. Bernier, J.E. 2005-335 (T.D.P.Q.), par. 53; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Dion*, J.E. 2008-744 (T.D.P.Q.), par. 86.

¹³¹ C. BRUNELLE, préc., note 125, p. 167.

¹³² *Id.*, p. 167-168.

¹³³ *Law c. Canada (Ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, préc., note 129.

s'aggraver les situations d'exclusion vécues par les personnes qu'on souhaite pourtant aider de même que l'humiliation qui en découle.

D'ailleurs, il faut plus généralement reconnaître que l'insuffisance ou l'insécurité du revenu dans laquelle se trouve la majorité des personnes visées par le crédit de solidarité compromet en elle-même le droit à la dignité¹³⁴. En effet, et comme la Commission l'a déjà souligné, le respect de la dignité humaine et des autres droits fondamentaux ne peut se concevoir sans un exercice effectif des droits économiques et sociaux pour tous et toutes, sans discrimination¹³⁵. Hélène Tessier le fait remarquer :

« Les obstacles à l'exercice des droits, qui découlent des situations d'exclusion reliées à la pauvreté, apparaissent [...] difficilement conciliables avec les engagements souscrits en matière de droits de la personne. Il faut se demander si ces obstacles sont acceptables dans des sociétés qui font du droit à l'égalité le fondement de leurs assises démocratiques.

[...]

Dans un contexte où le droit à l'égalité fait l'objet d'une telle déférence au niveau du discours, il est certainement troublant de constater que la marginalisation, souvent définitive, subie par les plus pauvres soit tolérée sans être reconnue comme une atteinte grave au principe d'égalité. »¹³⁶

La Commission l'a confirmé à maintes reprises, la pauvreté constitue un grave problème eu égard aux droits et libertés du Québec contemporain¹³⁷, notamment en ce que :

¹³⁴ Voir notamment : 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*, septembre 2004, p. 3.

¹³⁵ 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*, mai 2010, p. 4.

¹³⁶ Hélène TESSIER, « Pauvreté et droit à l'égalité : égalité de principe ou égalité de fait? », dans *Développements récents en droit administratif*, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 45, 63-64.

¹³⁷ 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, La pauvreté est le plus grave problème de droits et libertés dans le Québec contemporain*, Déclaration faite à l'occasion de la Marche mondiale des femmes pour éliminer la pauvreté et la violence faite aux femmes, octobre 2000; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 134.

- elle est en soi un obstacle majeur à l'exercice des droits et libertés de la personne, y compris des droits fondamentaux;
- elle constitue une négation de l'idéal, des valeurs et des engagements qui sont affirmés dans cette Charte;
- elle nie tout particulièrement le droit de se voir reconnaître et d'exercer, conformément à l'article 10 de la Charte, l'ensemble de ses droits et libertés sans discrimination fondée sur la condition sociale;
- elle méconnaît l'une des caractéristiques distinctives de la Charte québécoise : la reconnaissance des droits économiques et sociaux;
- finalement, elle est incompatible avec les instruments internationaux ratifiés par le Canada et auxquels le Québec a adhéré, notamment le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹³⁸.

La mise en place de mesures visant à lutter contre la pauvreté, telle que le crédit de solidarité, devrait contribuer à lever les entraves à l'exercice de leurs droits auxquels doivent faire face les personnes en situation de pauvreté. À cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies déplorait justement que la dimension « droits de la personne » soit souvent absente des politiques nationales de lutte contre la pauvreté¹³⁹. Or, nous ne pouvons que constater que l'obligation de s'inscrire au dépôt direct imposée pour obtenir le crédit de solidarité, une mesure inscrite dans la politique québécoise de lutte contre la pauvreté, provoque des effets préjudiciables discriminatoires eu égard aux droits de la personne.

¹³⁸ *Id.*

¹³⁹ 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*, Déclaration adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le 4 mai 2001, E/C.12/2001/10, ONU, Genève, 9 mai 2001; Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2000 : droits de l'homme et développement humain*, 2000.

2.2 Une obligation inapplicable en droit

La Commission en venant à la conclusion que l'obligation de s'inscrire au dépôt direct pour recevoir le crédit de solidarité pourra entraîner un effet discriminatoire pour plusieurs au sens de l'article 10 de la Charte, il faut référer à l'article 52 de la Charte en vue de faire déclarer la disposition législative instaurant cette obligation inapplicable. Ainsi que le prescrit cet article :

« Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte. »¹⁴⁰

Pour reprendre les propos des professeurs Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, retenons que l'article 52 de la Charte :

« [...] autorise le constat judiciaire d'inconstitutionnalité des lois et des règlements qui sont incompatibles avec les droits individuels énoncés par les articles 1 à 38 de la Charte. À défaut de pouvoir être interprétée et appliquée de façon conforme à la Charte, une telle règle de droit doit être jugée inconstitutionnelle, et donc invalidée, en tout ou en partie, ou encore complétée ou corrigée. »¹⁴¹

Rappelons que le crédit de solidarité est instauré en vertu des articles 1029.8.116.12 et suivants contenus à la section II.17.2 de la *Loi sur les impôts*¹⁴² et qu'aucune clause portant dérogation à la Charte n'y est prévue. Nous l'avons toutefois vu dans le cadre de l'analyse qui précède, seule l'obligation de s'inscrire au dépôt direct comme condition d'obtention du crédit de solidarité porte une atteinte illicite au droit à l'égalité garanti en vertu de l'article 10 de la Charte. Cette obligation de s'inscrire au dépôt direct est prévue à l'article 1029.8.116.16 de la *Loi sur les impôts* :

« 1029.8.116.16. Le montant qui est déterminé selon la formule suivante est réputé, pour un mois donné qui est postérieur au mois de juin 2011, un montant payé en trop de l'impôt à payer en vertu de la présente partie pour une année d'imposition par un particulier admissible à l'égard du mois donné, si le particulier admissible en fait la demande conformément à l'article 1029.8.116.18, s'il a produit

¹⁴⁰ Charte, préc., note 1, art. 52.

¹⁴¹ Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 1031.

¹⁴² *Loi sur les impôts*, préc., note 7.

un document par lequel il a consenti à ce que le versement de ce montant soit fait par dépôt direct dans un compte bancaire qu'il détient dans une institution financière ayant un établissement situé au Québec et si lui-même et, le cas échéant, son conjoint visé au début du mois donné produisent le document visé à l'article 1029.8.116.19 pour l'année de référence relative au mois donné [...]. »¹⁴³

[Notre soulignement]

Or, l'article 52 de la Charte peut n'affecter qu'une partie d'une loi¹⁴⁴. La Commission ne souhaite d'ailleurs pas remettre en question la mise en œuvre du crédit de solidarité, ni même la possibilité de pouvoir le recevoir par le biais du dépôt direct. La disposition précitée n'est en cause que dans la mesure de son incompatibilité à la Charte ce qui, dans le cas présent, nous renvoie au caractère obligatoire du dépôt direct.

3 L'IMPORTANCE DE RENFORCER LA PORTÉE DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

L'analyse d'une mesure comportant un effet discriminatoire eu égard à l'exercice d'un droit reconnu en vertu de l'article 45 de la Charte ne saurait être complète sans rappeler l'importance des droits économiques et sociaux garantis par la Charte. Comme le souligne le professeur Tétrault, « l'exercice de ce "droit" [à des mesures d'assistance financière] est sujet à tant de restrictions qu'il demeure, pour l'instant, dans le domaine de la virtualité »¹⁴⁵.

Il convient pourtant d'établir la portée de ces droits au-delà de simples vœux pieux.

Alors qu'on marquait les 25 ans de la Charte québécoise, la Commission rappelait qu'« en 1975, au moment de déposer le projet de loi destiné à devenir la Charte, le ministre de la Justice soulignait que les droits économiques et sociaux sont davantage que l'expression d'une

¹⁴³ *Id.*, art. 1029.8.116.16.

¹⁴⁴ H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 141, p. 1004.

¹⁴⁵ Robert TÉTRAULT, « Le droit à un niveau de vie décent », dans Pierre BOSSET et Lucie LAMARCHE, *Droit de cité pour les droits économiques, sociaux et culturels. La Charte québécoise en chantier*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 207, 209.

simple et bonne volonté »¹⁴⁶. La nécessité de renforcer la garantie des droits juridiques 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 Charte¹⁴⁷.

Rappelons pourtant que la Cour suprême du Canada a reconnu la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. Sous la plume de la juge McLachlin, la majorité de la Cour écrit ainsi dans le cadre de l'affaire *Gosselin* déjà citée qu'« il ne fait aucun doute que l'art. 45 est censé créer un droit »¹⁴⁸. Puis, la Cour explique :

« Bien que les tribunaux n'aient pas le pouvoir d'invalider des lois qui sont incompatibles avec les droits sociaux et économiques prévus au chapitre IV de la *Charte québécoise*, il ne s'ensuit pas que les tribunaux sont de ce fait dispensés de connaître des demandes fondées sur ces droits. La personne qui prétend avoir été victime d'une atteinte aux droits que lui garantit la *Charte québécoise* a le droit de s'adresser aux tribunaux dans les cas opportuns. La *Charte québécoise* est un document juridique, censé créer des droits sociaux et économiques. Ces droits sont peut-être symboliques en ce qu'ils ne peuvent servir de fondement à l'invalidation d'autres lois ni à une action en dommages-intérêts. Cependant, il existe une réparation pour les atteintes aux droits sociaux et économiques énoncés au chapitre IV de la *Charte québécoise*. En cas de violation de ces droits, un tribunal compétent peut prononcer un jugement déclaratoire constatant cette violation. »¹⁴⁹

S'il nous faut réaffirmer la nécessité d'accroître l'effectivité des droits économiques et sociaux, ce serait donc plutôt du fait qu'ils ne possèdent pas de prépondérance explicite sur les lois et règlements à l'opposé des autres droits garantis aux articles 1 à 38 de la Charte. Ainsi, au-delà de leur justiciabilité, il demeure impératif de garantir le caractère effectif des droits économiques et sociaux. Cet impératif, qui doit notamment passer par l'établissement d'une primauté explicite de ces droits sur les autres lois, a d'ailleurs été maintes fois réaffirmé par la Commission¹⁵⁰. Les

¹⁴⁶ 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; citant ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 12 novembre 1974, p. 2744 (M. Jérôme Choquette).

¹⁴⁷ *Id.*

¹⁴⁸ *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, préc., note 112, par. 87.

¹⁴⁹ *Id.*, par. 95.

¹⁵⁰ Voir notamment : 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*, préc., note 137; 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 (...suite)*

professeur-e-s Samson et Brunelle vont même plus loin, affirmant que l'absence de prépondérance explicitement reconnue aux droits économiques et sociaux contenus à la Charte « ne prive pas ces droits de leur statut quasi-constitutionnel, lequel leur confère par voie de conséquence, un statut prépondérant »¹⁵¹.

Par ailleurs, la reconnaissance effective des droits économiques et sociaux s'inscrit dans la foulée des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne auxquels a souscrit le Québec. Comme le soulignent les auteures Gwen Brodsky, Rachel Cox, Shelagh Day et Kate Stephenson :

« Lorsqu'elle a adopté la *Charte québécoise*, l'Assemblée nationale du Québec a clairement exprimé le souhait d'établir un régime de droit interne qui reflète les principes et normes énoncés en droit international des droits de la personne. Le juge Robert (Gosselin C.A.Q.) et ensuite la juge L'Heureux-Dubé (Gosselin C.S.C.) l'ont signalé de façon exhaustive dans leurs dissidences respectives, dans les termes suivants : "L'article 45 de la *Charte* québécoise montre ainsi une parenté irréfutable avec l'article 11 du *PIRDESC*, qui prévoit également, selon le para. 10 du *Rapport sur la cinquième session*, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, "l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel [des besoins de subsistance et de la prestation de services de base]". »¹⁵²

[Références omises]

Depuis de nombreuses décennies, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels « réaffirme [...] que les droits économiques et sociaux ne devraient pas être ramenés au rang de principes et d'objectifs [...] » et que des « mesures concrètes » doivent être prises pour assurer leur respect, notamment par des « dispositions législatives ou politiques et en établissant des mécanismes de surveillance et de règlement indépendants et en nombre suffisant »¹⁵³.

à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, septembre 2002; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 134.

¹⁵¹ Mélanie SAMSON et Christian BRUNELLE, « Nature et portée des droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte québécoise : ceinture législative et bretelles judiciaires », dans Pierre BOSSET et Lucie LAMARCHE, préc., note 145, p. 19.

¹⁵² Gwen BRODSKY, Rachel COX, Shelagh DAY et Kate STEPHENSON, « Gosselin c. Québec (Procureur général) », (2006) 18 *RFD* 255, 304.

¹⁵³ 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.

À la lumière de la jurisprudence, l'enjeu des recours en cas de violation des droits économiques et sociaux doit également être à nouveau posé. Ainsi que le souligne le professeur Robitaille :

« Pour conserver sa pleine normativité, une norme juridique doit donc pouvoir faire l'objet de sanctions contraignantes, ce qui n'est manifestement pas le cas des droits sociaux dans la mesure où la seule réparation possible à leur violation constitue un jugement déclaratoire symbolique sans effets juridiques directs. »¹⁵⁴

La Commission convient évidemment que le recours aux tribunaux n'est pas, et ne doit pas être, le seul moyen accessible en vue d'assurer le respect par le gouvernement des engagements pris en vertu du *PIDESC*. Il doit toutefois s'agir d'un moyen rendu disponible au même titre que tous les autres.

Or, alors qu'on juge généralement qu'un recours judiciaire effectif est essentiel en cas de violation des droits civils et politiques, l'idée est la plupart du temps remise en question dans le cadre d'une violation aux droits économiques et sociaux. Cette différence de traitement demeure injustifiée à ce jour¹⁵⁵. Au contraire, les États partis au *PIDESC* « sont tenus de fournir des recours judiciaires de deux façons : par une interprétation du cadre législatif intérieur qui soit compatible avec les obligations internationales et par l'adoption de mesures législatives qui prévoient des recours judiciaires en cas de violation des droits économiques et sociaux »¹⁵⁶.

Quant au fait que les questions d'allocation des ressources devraient demeurer du ressort des autorités politiques et non des tribunaux, il faut évidemment respecter les compétences attribuées en fonction du principe de la séparation des pouvoirs. Reconnaissons toutefois que « les tribunaux s'occupent déjà d'un vaste éventail de questions qui ont d'importantes incidences financières »¹⁵⁷. Écarter systématiquement les droits économiques et sociaux du

¹⁵⁴ David ROBITAILLE, « Les droits économiques et sociaux dans les relations État-particuliers après trente ans d'interprétation : normes juridiques ou énoncés juridiques symboliques? », (2006) numéro thématique hors série *R. du B.* 455, 493.

¹⁵⁵ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 139, par. 10.

¹⁵⁶ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Les Commissions des droits de la personne et les droits économiques et sociaux*, p. 20.

¹⁵⁷ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 139, par. 10.

ressort des tribunaux pour cette raison devient dès lors « arbitraire et incompatible avec le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance »¹⁵⁸ des droits humains.

4 RECOMMANDATIONS

À l'instar de la grande majorité des acteurs qui ont eu à se prononcer sur la question au cours des dernières années, la Commission juge pertinent d'encourager le versement des différentes prestations gouvernementales via le service de dépôt direct lorsque cela est possible. Nous l'avons déjà souligné, ce genre de service comporte de nombreux avantages, tant économiques qu'au plan de l'environnement et de la sécurité des transactions et nous estimons qu'il est avisé pour le gouvernement québécois d'inciter toutes personnes en mesure de le faire à s'inscrire au dépôt direct sur une base volontaire.

Il faut pourtant reconnaître que l'efficacité de ces programmes de virement automatique est largement limitée par les obstacles qui perdurent, empêchant l'accès à des services financiers de base à un pourcentage relativement plus élevé de personnes en situation de pauvreté ou aux prises avec un handicap. L'instauration de tels programmes ne pourra réussir que si on tient compte de ces obstacles et que l'on s'affaire d'abord à les éliminer, notamment par des politiques adéquates de lutte à la pauvreté fondées sur les droits.

À la lumière de l'analyse qui précède, il nous apparaît donc inopportun d'associer le versement d'une prestation à une obligation d'inscription au dépôt direct qui ne tient aucunement compte des besoins des personnes. Au contraire, il faut plutôt tenter de comprendre les raisons qui poussent certains bénéficiaires visés à refuser d'utiliser un tel service, corriger à la source les situations qui les empêchent d'en bénéficier et, dans tous les cas, offrir à chacun et chacune toutes les informations pertinentes et leur laisser le choix du mode de versement de ladite prestation.

¹⁵⁸ *Id.*

Les recommandations que la Commission souhaite adresser à Revenu Québec, le ministère chargé de la mise en œuvre du crédit de solidarité, sont donc de deux ordres. D'une part, la situation impose une modification législative de façon à rendre les modalités relatives au crédit de solidarité conforme à la Charte. Nous recommandons ainsi :

- que la *Loi sur les impôts*¹⁵⁹ soit modifiée de façon à ce qu'il n'y ait plus obligation de s'inscrire au dépôt direct en vue d'obtenir le crédit de solidarité;
- que d'ici à cette modification législative, Revenu Québec renonce à l'obligation d'inscription au service de dépôt direct aux fins d'obtenir le crédit de solidarité, tant pour les personnes qui ne peuvent ouvrir de compte bancaire que pour les personnes qui ne souhaitent pas le faire;
- que, sans délai, Revenu Québec rende publiques et mette en œuvre les mesures que le ministre du Revenu s'est engagé à prendre afin de s'assurer que toutes les personnes qui n'ont pas de compte bancaire puissent bénéficier du crédit de solidarité;
- et que toutes les mesures prises à cet égard soient adaptées aux besoins et à la situation des personnes visées.

D'autre part, il nous apparaît nécessaire :

- que Revenu Québec déploie sans délai une campagne d'information sur le crédit de solidarité, en ciblant plus particulièrement toutes les personnes susceptibles d'en bénéficier.

Plus généralement, et dans un souci de cohérence et de clarté, il demeure également impératif que le gouvernement québécois s'affaire, dans le respect de ses champs de compétences, à mettre en œuvre des mesures concrètes visant à lutter contre l'exclusion financière d'une proportion encore trop importante de la population.

¹⁵⁹ *Loi sur les impôts*, préc., note 7.

CONCLUSION

Dès 1948, la *Déclaration universelle des droits de l'homme* stipulait que la pauvreté était une question relevant des droits de l'Homme¹⁶⁰. L'une des « principales préoccupations » du Comité des droits économiques, sociaux et culturels est que la pauvreté « constitue un déni des droits de l'homme »¹⁶¹. Porteuse de la même préoccupation, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a maintes fois réitéré l'importance du fait que la lutte contre la pauvreté ne soit pas dissociée des droits reconnus par la *Charte des droits et libertés de la personne*¹⁶².

L'obligation d'inscription au dépôt direct qui accompagne l'émission du nouveau crédit de solidarité constitue pourtant un exemple frappant de mesure de lutte à la pauvreté instaurée sans une prise en compte effective de ces droits garantis. Résultat : des milliers de personnes en situation de pauvreté risquent d'être privées de façon discriminatoire d'une prestation à laquelle elles ont droit en vertu de l'article 45 de la Charte au motif de leur condition sociale ou d'un handicap. L'exercice en pleine égalité du droit à la dignité garanti par l'article 4 de la Charte est également largement compromis pour ces personnes.

Il importe ainsi de corriger la situation, notamment en éliminant l'obligation de s'inscrire au dépôt direct imposé aux bénéficiaires du crédit de solidarité, en diffusant largement toute l'information adéquate à ce sujet et en garantissant le choix du mode de versement aux personnes visées par cette mesure. Ce n'est qu'ainsi que celle-ci pourra s'inscrire dans le cadre d'une politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale fondée sur les droits.

¹⁶⁰ *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, préc., note 117. Voir notamment : COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 139.

¹⁶¹ *Id.*

¹⁶² Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., notes 135 et 137.

