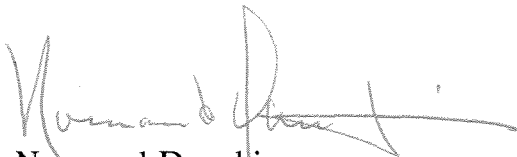


**MÉMOIRE À LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES DE
L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR
LA RÉFORME DE LA SÉCURITÉ DU REVENU**

Janvier 1997

**Adopté par la Commission en séance spéciale
le 22 janvier 1997
(résolution COM-409-1.1)**



Normand Dauphin
Secrétaire de la séance

Recherche et rédaction par les membres suivants
de la Direction de la recherche:

M^c Pierre Bosset, conseiller juridique

M^c Pierre-Yves Bourdeau, conseiller juridique

Lucie France Dagenais (Ph. D.), sociologue

Muriel Garon (Ph. D.), sociologue et coordonnatrice de la recherche sociale

Traitement de texte

Chantal Légaré

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Les fondements de l'intervention de la Commission	1
I. Observations sur les grandes orientations de la réforme	5
La responsabilisation de la personne comme pivot de la réforme	5
Le problème du maintien d'un niveau de vie décent pendant le séjour à la sécurité du revenu	8
Le projet d'emploi autonome, un moyen d'insertion aléatoire	9
II. Les modalités de la réforme	13
Les mesures de protection sociale	13
Le logement, secteur d'intervention complémentaire	18
• le non-paiement des loyers	21
• le partage du logement	23
La contribution parentale	24
Le traitement des pensions alimentaires	25
Les prestataires âgés de plus de 55 ans	25
Les mesures d'insertion professionnelle	26
L'application des normes minimales de travail	26
La participation obligatoire à un parcours individualisé	27
L'insertion des personnes vivant avec un handicap	29
L'insertion des personnes issues de l'immigration	30
Des stratégies à élaborer pour les Autochtones	31
Les mesures de contrôle et de vérification	32
Les garants défaillants	32
Les échanges de renseignements nominatifs	33
CONCLUSION	35

INTRODUCTION

Le gouvernement a fait connaître son intention de procéder à une réforme de la sécurité du revenu.¹ Conformément à son mandat en regard de la promotion des principes de la *Charte des droits et libertés de la personne*,² la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse se présente aujourd'hui devant les membres de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale pour faire connaître son point de vue sur ce projet. En raison du très court délai laissé à l'analyse d'une réforme si importante et d'une telle envergure, ces commentaires doivent être considérés comme préliminaires. La Commission se réserve la possibilité, conformément à son mandat, d'intervenir à nouveau après le dépôt d'un projet ou avant-projet de loi, pour continuer à faire valoir les principes de la Charte.

Les fondements de l'intervention de la Commission

Au Québec, le droit à des mesures d'aide financière et à des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent est reconnu par la Charte.³ Cette consécration participe d'une reconnaissance plus générale des droits économiques et sociaux, reconnaissance unique dans l'histoire législative et constitutionnelle canadienne. Elle s'inscrit de plus dans

1 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La réforme de la sécurité du revenu: un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, document de consultation, 1996.

2 L.R.Q., c. C-12 [ci-après la Charte]. V. l'article 71: «La Commission assure, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans la présente Charte.»

3 Article 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.»

un mouvement international qui proclame l'indivisibilité des droits de la personne,⁴ et qui rappelle que la jouissance des droits économiques et sociaux est essentielle à la réalisation de l'idéal de l'être humain libre.⁵

C'est dans cette perspective que la Commission est intervenue à de nombreuses reprises, dans le contexte du régime de la sécurité du revenu, pour faire valoir les principes de la Charte.⁶ Nous avons la conviction, en effet, que la pauvreté et l'exclusion sociale sont des obstacles importants à l'exercice des droits et libertés de la personne.⁷ À l'heure où le gouvernement entend procéder à une réforme importante du régime de sécurité du revenu, la Commission désire donc présenter ses observations sur la base, notamment, des principes suivants de la Charte:

- le droit à la sûreté et à l'intégrité physique et psychologique⁸

4 ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Résolution 32/130 (16 décembre 1977), Doc. N.U., A/32/45. L'indissociabilité et l'interdépendance des droits de la personne ont été réaffirmées par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en 1993 (Déclaration finale, Doc. N.U., A/CONF. 157/23, par. 5).

5 *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, (1976) 993 R.T.N.U. 13, [1976] R.T. Can. n° 46, préambule. (Le Canada est partie au Pacte depuis le 19 mai 1976. Le Québec s'est déclaré lié par le Pacte par le décret numéro 1438-76 du 21 avril 1976.)

6 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Le système actuel d'aide sociale eu égard aux droits fondamentaux de la personne: préoccupations de la Commission* (22 février 1988); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 37 sur la sécurité du revenu* (10 juin 1988); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *L'aide sociale et les mesures de contrôle et de vérification* (20 juin 1989).

7 Les personnes exclues du marché du travail, par exemple, forment une majorité (près des deux tiers en 1995) de ceux qui s'adressent à la Commission et dont les allégations de plaintes sont acheminées pour enquête. Parmi elles, on compte une forte majorité (61,3%) d'assistés sociaux et de prestataires d'assurance-chômage: Lucie France DAGENAI, *Les requérants et les allégations de plaintes à la CDPQ*, Direction de la recherche (3 juillet 1996), pp. 5-6.

8 Article 1:

«Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne. [...]»

- le droit à la sauvegarde de la dignité⁹
- le droit au respect de la vie privée¹⁰
- le droit à l'égalité dans la reconnaissance et l'exercice des droits et libertés,¹¹ notamment en matière de travail¹²
- le droit de toute personne qui travaille à des conditions de travail justes et raisonnables¹³

9 Article 4:

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

10 Article 5:

«Toute personne a droit au respect de sa vie privée.»

11 Article 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 grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

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

12 Article 16:

«Nul ne peut exercer de discrimination dans l'embauche, l'apprentissage, la durée de la période de probation, la formation professionnelle, la promotion, la mutation, le déplacement, la mise à pied, la suspension, le renvoi ou les conditions de travail d'une personne ainsi que dans l'établissement de catégories ou de classifications d'emploi.»

13 Article 46:

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

- le droit d'un enfant à la sécurité à l'attention et à la protection¹⁴
- et, bien entendu, le droit à des mesures d'assistance financières et à des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.¹⁵

La Commission a aussi pour mandat de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant.¹⁶ Cet intérêt se définit notamment, dans *Loi sur la protection de la jeunesse*, par référence aux ressources de ses parents ou de ceux qui en ont la garde.¹⁷ Aussi la Commission entend-elle porter une attention particulière aux aspects du document de consultation qui touchent cette question.

Le présent mémoire est divisé en deux parties. Dans un premier temps, la Commission identifie et commente les grandes orientations de la réforme proposée. Dans un deuxième temps, elle analyse certaines des modalités proposées, et fait au besoin des recommandations appropriées.

14 Article 39:

«Tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner.»

15 Article 45 (précité).

16 Article 57. Ce mandat lui incombe depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, L.Q. 1995, c. 27. V. aussi l'art. 23 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, L.R.Q. c. P-34.1.

17 Art. 38 L.P.J.:

«Aux fins de la présente loi, la sécurité ou le développement d'un enfant est considéré comme compromis: [...]

d) s'il est privé de conditions matérielles d'existence appropriées à ses besoins et aux ressources de ses parents ou de ceux qui en ont la garde».

I. OBSERVATIONS SUR LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA RÉFORME

Le document de consultation examine avec soin un large éventail de problèmes auxquels la réforme veut s'attaquer. Il les aborde de façon systémique, en tenant compte des interrelations complexes entre les facteurs retenus. Il se présente aussi sans complaisance, en critiquant à la fois certaines réalités sociales et certaines politiques mises en place dans le passé. On peut donc considérer que le projet de réforme se fonde sur une perspective large et sur un diagnostic réaliste et articulé. Si l'intention et l'analyse paraissent inattaquables, l'objectif visé mènera-t-il pour autant aux transformations profondes escomptées, compte tenu des orientations et mesures privilégiées?

LA RESPONSABILISATION DE LA PERSONNE COMME PIVOT DE LA RÉFORME

Selon le document de consultation, l'approche du parcours individualisé vise à ce que la personne, avec l'aide de son centre local d'emploi, «identifie ses besoins et difficultés face au marché du travail...» (page 41). Ainsi, en s'attaquant à ses difficultés personnelles, la personne exclue parviendrait à l'insertion économique et sociale.

D'après le document de consultation, des 800 000 personnes inscrites à la sécurité du revenu (dont 255 000 sont des enfants de moins de 18 ans et 110 000 des personnes inaptes au travail inscrites dans la catégorie de Soutien financier), on compte 150 000 adultes qui ont des contraintes temporaires à l'emploi. Pour le reste, ce sont jusqu'à 290 000 adultes, en fait «des personnes au chômage aptes au travail et disponibles» (page 49), qui requerraient une démarche personnalisée visant à la réinsertion. Parmi ces personnes jugées aptes au travail, plusieurs, cependant, rencontreront de grandes difficultés pratiques, sans qu'au terme des critères de la sécurité du revenu elles présentent une contrainte sévère à l'emploi à

cause d'une déficience physique ou intellectuelle grave. Des lacunes socio-professionnelles et personnelles les empêcheront en fait d'accéder à l'emploi. Avec la réforme et dans un contexte de rareté de ressources, on peut craindre une marginalisation de cette population défavorisée échouant lors d'un parcours individualisé.

Pour les autres personnes jugées «vraiment» aptes au travail, il est difficile d'admettre que des besoins et difficultés personnels sont à la source du chômage de toute et chacune. Force est de constater que l'explication du phénomène de chômage qui les frappe va au-delà de la dimension individuelle. C'est sans doute pourquoi la démarche individualisée prévue par la réforme «en faveur de l'emploi» cherche aussi à s'inscrire dans un effort collectif. À noter toutefois que le document de consultation ne se réfère pas à une stratégie de création d'emploi spécifique, même si l'ensemble de cet effort en faveur de l'emploi entend favoriser «la participation à l'emploi et à la vie active» en misant sur les collectivités et en prenant appui sur le développement local pour susciter «l'entrepreneurship» social (pages 34-36). Alors qu'on semble vouloir sous-entendre qu'une telle volonté de création d'emploi existe bel et bien dans les intentions gouvernementales, on ne se réfère pas précisément aux exigences qui découleraient d'une telle stratégie. De l'avis de la Commission, l'arrimage s'imposerait entre cette volonté et les exigences découlant d'une stratégie de création d'emploi dans la perspective d'une insertion généralisée.

L'approche du parcours individualisé prévoit une série de démarches à entreprendre pour la personne et des moyens variables sont retenus dans la réalisation de ce parcours. Le déroulement de ces étapes du cheminement individuel laisse supposer, pour la personne qui le traverse, l'aboutissement vers une solution définitive d'autonomie financière dans un emploi. Les divers moyens (énumérés page 41) choisis dans la définition du parcours individuel sont censés permettre cet aboutissement.

Tout le projet repose ainsi sur un sous-entendu, une certitude supposée, à savoir le succès d'un parcours individualisé, lorsqu'une personne y consent, malgré des facteurs externes qui,

inévitablement, influent sur ce parcours (facteurs par ailleurs diagnostiqués fort adéquatement dans le document).

Nous sommes donc devant un paradoxe. D'un côté, le projet donne l'impression que le parcours individuel devrait forcément conduire à l'autonomie économique. D'un autre côté, la présomption de succès du parcours individuel, qui reste non démontrée dans le rapport, renvoie à la responsabilité de l'individu (tout en s'appuyant sur sa collectivité). Ce parcours individuel est pourtant tributaire de facteurs d'ordre *socio-économique* (chômage involontaire croissant, précarisation des emplois, exigence du marché du travail pour des compétences renouvelées, croissance du travail et de la consommation au noir), d'ordre *politique et juridique* (restrictions dans l'accès à la protection de l'assurance-chômage) et d'ordre *administratif ou institutionnel* (état de l'intervention publique en matière de services d'emploi, possibilités réelles offertes par les collectivités et le développement local). Tout se passe comme si le diagnostic du document de consultation ne tirait pas toutes les conséquences des phénomènes identifiés, et qui vont au-delà de la stricte dimension individuelle. Ce document reconnaît pourtant que la sécurité du revenu est devenue un régime pour ceux qui n'ont pas ou plus droit aux prestations de chômage (aujourd'hui 80% des prestataires de la sécurité du revenu sont des chômeurs, précise-t-on).

Qu'un régime de sécurité du revenu retienne des moyens d'ordre psycho-social en définissant des parcours individualisés pour responsabiliser les personnes face à l'insertion, la formation et l'emploi, sans être une mauvaise chose en soi, n'empêche pas les mutations structurelles de l'économie et de la société d'agir sur les trajectoires individuelles. Ces mutations structurelles doivent continuellement être rappelées. Sinon, les attentes de nombreuses personnes participant à un processus aussi aléatoire ne risquent-elles pas d'être déçues? Et, surtout, d'autres destins individuels ne risquent-ils pas à nouveau d'être ravagés? Car on est en effet conduit à se demander si, à l'image des anciennes mesures d'employabilité, les personnes assistées sociales ne risquent pas encore de jouer à la chaise musicale ou de participer sans fin à une course à obstacles, malgré la réforme? Il n'est

certainement pas dans l'intention du gouvernement de laisser volontairement des personnes dans l'expectative. Admettre une fois pour toutes l'existence d'une crise structurelle et financière, de même que ses impacts, permettrait assurément de s'orienter vers les solutions les plus adéquates.

LE PROBLÈME DU MAINTIEN D'UN NIVEAU DE VIE DÉCENT PENDANT LE SÉJOUR À LA SÉCURITÉ DU REVENU

Idéalement, si tout fonctionne selon le projet, seules les personnes présentant d'importantes contraintes à l'emploi devraient, en bout de compte, figurer encore parmi les prestataires. Les autres n'y seraient que de passage, temporairement inscrites dans un «parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi». Quant aux ressources accordées aux personnes inscrites dans le processus et n'ayant pas ou plus droit à l'assurance-emploi, elles seront limitées à des barèmes définissant les besoins essentiels de façon minimale.

Malgré toute la bonne volonté et les efforts soutenus de l'ensemble des partenaires au projet, la réinsertion de dizaines de milliers de travailleurs, dont plusieurs ne sont que minimalement scolarisés, sur un marché dont la croissance n'assure actuellement qu'un très faible taux de création d'emplois, ne saurait qu'être lente et progressive. Les avantages attendus, peut-être à juste titre, des expériences de développement de l'économie sociale ne sauraient non plus se traduire en rattrapages d'emplois rapides et massifs.

En un mot, les délais requis pour accomplir le parcours individualisé d'insertion pourront sans doute être longs en raison de la multitude des facteurs qui interviennent:

- période d'ajustement des programmes entre eux et pour l'allocation, la formation et la concertation des personnels qui y seront assignés;

- prudence requise pour la mise en oeuvre des divers volets de cette politique «pour ne pas créer de déséquilibre budgétaire» (page 39), et donc caractère graduel de la mise en vigueur des programmes et du ciblage de certaines clientèles;
- temps requis pour accomplir le parcours individuel de valorisation des compétences; possibilité de trouver et de créer des débouchés, selon les modalités de coopération régionale que propose le document;
- difficile travail d'arrimage des compétences acquises et des emplois disponibles.

Pendant ce temps, il est clair que les personnes n'ayant pas réussi à se tailler une place sur le marché de l'emploi seront maintenues dans des conditions de pauvreté extrême. Se posera alors, dans l'intervalle, le problème du maintien d'un niveau de vie décent, conformément au principe énoncé par l'article 45 de la Charte.

Plus loin dans le présent mémoire, des pistes susceptibles de contribuer au maintien d'un niveau de vie décent sont proposées par le biais, notamment, d'une réduction des dépenses liées au logement (pages 18 à 20).

LE PROJET D'EMPLOI AUTONOME, UN MOYEN D'INSERTION ALÉATOIRE

Des moyens variables sont retenus dans le document de consultation pour permettre d'atteindre l'objectif général d'insertion des prestataires. Outre l'engagement des personnes dans les parcours individualisés, ces moyens concernent la conversion des mesures passives (prestations de dernier recours) en mesures actives (soutien à l'insertion) exigeant des ressources humaines et financières. Parmi les moyens retenus devant conduire la personne à l'autonomie financière, on retient «le projet d'emploi autonome» (page 41).

Dans une perspective de sécurité du revenu et de protection sociale, cette option peut surprendre. Elle s'inscrit toutefois dans une tendance à la croissance du travail autonome

dans l'économie, tendance d'ailleurs diagnostiquée sous le thème de «La précarisation de l'emploi» (page 18). Elle correspond aussi à l'instauration de politiques publiques en faveur de l'emploi autonome depuis le début de la décennie 1990. À noter que, selon les chiffres présentés, le nombre de travailleurs(euses) autonomes a plus que doublé au Québec de 1976 à 1995 pour passer de 229 000 à 466 000.¹⁸ Cet arrimage d'une optique dite «en faveur de l'emploi» à un concept dominant d'entrepreneuriat, individuel ou collectif, suscite des doutes quant à l'insertion réelle des prestataires. L'entrepreneuriat ou emploi autonome constitue en fait un moyen d'insertion fort aléatoire pour les personnes en chômage ou assistées sociales, tel qu'en témoignent de récents bilans sur les politiques publiques. Ces bilans démontrent bien les aléas de ce moyen, tant du point de vue de l'insertion sociale et économique que de la vulnérabilité individuelle qu'il implique pour ce qui est de l'accès au système de protection sociale et aux lois du travail salarié.

Dans les pays de l'OCDE¹⁹ ayant mis sur pied des mesures destinées aux chômeurs pour les inciter à entrer dans le travail autonome et à créer leur propre entreprise, on a constaté que ces entreprises ont un faible taux de survie. La moitié environ des entreprises ainsi créées, par exemple en France et au Royaume-Uni, survivent après trois ans. Dans ce dernier cas, on estime à moins du tiers la part des personnes aidées par ce type de mesures et ayant quitté les rangs des chômeurs. De plus, loin de constituer une option à long terme selon l'OCDE, l'emploi autonome pour les chômeurs ou assistés sociaux se caractérise par la faiblesse des revenus d'emploi et la qualité incertaine des emplois.

18 Ces chiffres concordent sensiblement avec ceux d'une étude récente de la Commission. Voir: Lucie France DAGENAIS, *Des travailleurs autonomes et précaires: éléments d'un diagnostic et pistes pour des solutions à la protection sociale de ces travailleurs*. Étude de la Direction de la recherche, décembre 1995.

19 Cité dans MINISTÈRE DE LA MAIN D'OEUVRE, DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE, *Aide à l'entrepreneuriat (ou encore au travail autonome ou au travail indépendant)*, note avec recommandations d'action, 8 mars 1993, p. 8.

En outre, grâce à des données du ministère de la Sécurité du revenu,²⁰ on sait que les travailleurs autonomes ont de plus en plus demandé l'aide sociale de dernier recours dans les récentes années, et on connaît de mieux en mieux les motifs d'échec conduisant les personnes travailleuses autonomes à solliciter cette forme d'aide. Alors que la demande d'aide sociale de dernier recours venant de travailleurs autonomes a quintuplé de 1979 à 1995, passant de 1 125 à 5 600, les motifs le plus souvent invoqués par ces personnes sont reliés avant tout à la perte d'emploi (fin ou insuffisance des prestations d'assurance-chômage, à la suite d'un emploi; perte d'un emploi ne donnant pas droit à ces prestations; etc.). Ce type d'informations met en lumière les aléas de l'emploi autonome comme moyen d'insertion des personnes. Dans un contexte de précarité économique où les difficultés reliées à l'emploi concernent un nombre grandissant de personnes, tout projet de réinsertion misant sur l'emploi autonome demeure donc fort aléatoire.

Le problème d'accès à l'emploi et au revenu se posant pour une grande partie de la population, et qui concerne l'ensemble de la société, préoccupe au plus au point la Commission, qui constate le phénomène général de recomposition actuelle du marché du travail et anticipe déjà les impacts sur l'accès aux droits et protection prévues dans les dispositions de la Charte.²¹

Finalement, les aléas d'un projet d'emploi autonome, comme moyen d'insertion des personnes, se manifestent aussi du point de vue de l'accès au système de protection sociale. À cet égard, on questionne de plus en plus les fondements égalitaires d'un système de protection sociale qui s'articule essentiellement à la norme de l'emploi salarié. La Commission, soucieuse de pousser plus loin ses évaluations, a d'ailleurs entrepris d'examiner

20 MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU, *Profil des ménages ayant déclaré un revenu de travail autonome, aptes au travail, à l'aide de dernier recours*. Direction générale des politiques et des programmes. Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, janvier 1996.

21 Voir Lucie France DAGENAI, *Différenciation des statuts d'emploi: incidences sur la Charte*, Étude de la Direction de la recherche, décembre 1993.

le travail autonome dans la perspective de la protection sociale, sous l'angle plus particulier des lois sociales et du travail, en fonction des circonstances de risques (chômage, maternité, maladie et accident du travail).²²

En prenant le virage étatique en faveur de l'emploi autonome, la réforme de la sécurité du revenu, quoique présentant un modèle idéal intéressant, laisse subsister un certain scepticisme quant à l'issue du processus. Car l'insertion socio-économique de la personne n'est pas un simple problème d'employabilité (comme le reconnaît d'ailleurs le document de consultation), pas plus qu'un simple problème de développement des compétences et de responsabilité individuelle de se prendre en main et de se «vendre». Elle implique aussi la dimension de la protection sociale et du remplacement du revenu de travail des personnes sans emploi, dimension dont l'État a la responsabilité, mais qui est de plus en plus évacuée devant l'objectif de réduction du nombre de prestataires dans un contexte de crise des finances publiques. Ce n'est pas parce que l'on développera l'entrepreneuriat, fût-il collectif, et en se pliant à la logique de l'économie d'entreprise, à ses exigences d'adaptabilité et aux possibilités du chacun pour soi, que s'évanouiront les problèmes de protection sociale pour les personnes exclues du marché du travail.

22 Lucie France DAGENAI, *Travail autonome et protection sociale*, Direction de la recherche, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, 1997 (à paraître).

II. LES MODALITÉS DE LA RÉFORME

LES MESURES DE PROTECTION SOCIALE

Comme nous l'avons mentionné au tout départ,²³ le droit à des mesures susceptibles d'assurer un niveau de vie décent est reconnu par la Charte. La Commission a par ailleurs pour mandat de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant. Au chapitre des droits économiques et sociaux, l'article 39 de la Charte énonce d'ailleurs que:

«Tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner.»

Les instruments internationaux comme le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*²⁴ de même que la *Convention relative aux droits de l'enfant*²⁵ soulignent le

23 V. plus haut, p. 1.

24 (1976) 999 R.T.N.U. 187, [1976] R.T. Can. n° 47:

Article 23.1:

«La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État.»

Article 24.1:

«Tout enfant, sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance, a droit, de la part de sa famille, de la société et de l'État, aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur.»

Le Canada est partie au Pacte depuis le 19 mai 1976. Le Québec s'est déclaré lié par le Pacte par le décret numéro 1438-76 du 21 avril 1976.

25 [1992] R.T. Can. n° 3. Le Canada est partie à la Convention depuis le 13 décembre 1991. Le Québec s'est déclaré lié par la Convention par le décret numéro 91-1676 du 9 décembre 1991.

caractère fondamental de la famille dans la société et l'obligation de la famille d'assurer la protection de l'enfant mineur. De plus, la Convention traite de l'obligation d'un État partie de prendre des mesures législatives afin d'assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être.²⁶

Tel que souligné avec insistance dans le document de consultation, la pauvreté au Québec s'est aggravée de façon inquiétante au cours des dernières années et elle a des incidences dramatiques pour les enfants et leurs familles. Elle se transmet de plus d'une génération à l'autre, la pauvreté des parents ayant tendance à engendrer celle de leurs enfants²⁷. Comme le constate lui-même le document de consultation:

26 Article 3:

«...

2. Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.»

Article 27:

«1. Les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.

2. C'est aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant.

3. Les États parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en oeuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement.»

27 En 1993, 62% des jeunes de moins de 21 ans présents à la sécurité du revenu provenaient de familles ayant déjà été prestataires.

«De nombreuses études démontrent que la pauvreté de longue durée persiste d'une génération à l'autre. Le nouveau régime doit comporter des mesures visant notamment les jeunes enfants, les adolescents, les jeunes adultes et les familles.»²⁸

Une étude récente sur la lutte contre la pauvreté²⁹ souligne avec justesse que cette insécurité chronique dont souffrent quotidiennement les enfants pauvres et leurs familles quant à leurs besoins essentiels constitue une négation de leur droit fondamental à la sûreté et à l'intégrité physique et psychologique, de même qu'une atteinte à la reconnaissance, en pleine égalité, de leur droit à la protection et à la sécurité matérielle que doivent leur apporter leur famille.

Ces enfants sont marginalisés dès leur plus jeune âge par des problèmes de santé plus fréquents, et par le fait qu'ils se retrouvent plus souvent en difficulté à l'école et que leur accès aux loisirs et à la culture est limité. Au surplus, sans prétendre que les enfants de familles pauvres se retrouvent systématiquement en situation de délinquance ou de criminalité, les statistiques démontrent que les enfants de milieux très défavorisés y sont largement surreprésentés. Une société qui se réclame d'un idéal d'égalité ne peut accepter un tel constat sans réagir:

«... il demeure que la pauvreté est associée à un très grand nombre de facteurs qui augmentent les risques pour les enfants et les jeunes: problèmes psychologiques des parents, violence familiale, isolement, sentiments d'impuissance et d'incompétence chez les parents et les enfants, gestion autoritaire des conduites, sous-stimulation, maladies et malformations chez les enfants, insalubrité et exigüité des logements, insécurité des quartiers, mobilité excessive et forcée des familles. Ces facteurs apparaissent encore et encore dans les études portant sur les facteurs de risque

28 Document de consultation, p. 28.

29 Hélène TESSIER, «Lutte contre la pauvreté: questions de droits de la personne et mesure de prévention contre une violence systémique à l'égard des enfants», (1996) 37 *Cahiers de droit* 475.

associés aux problèmes graves des jeunes. Il est très clair qu'ils se présentent avec plus d'acuité chez les familles pauvres.

Autrement dit, *la pauvreté c'est comme une courbe dangereuse: on ne s'y casse pas nécessairement la figure, mais le nombre d'accidents recensés y est beaucoup plus élevé qu'ailleurs...!* La pauvreté augmente le risque de dérapages et de capotages dans les relations entre parents et enfants. Elle affecte la vigilance et la maîtrise des capacités parentales et elle oriente les enfants et les jeunes dans les ornières de l'échec scolaire, du rejet, de la frustration et de la marginalisation.»³⁰

Il faut donc, en même temps, réduire la pauvreté elle-même et assurer aux enfants et à leurs familles l'accès à des ressources appropriées permettant leur développement personnel, social et culturel.³¹

Or, les prestations d'aide de dernier recours sont fixées à partir de barèmes répondant à une définition minimaliste des besoins essentiels. Malgré l'appel - en soi judicieux - à l'effort conjugué des partenaires, la fixation des ressources allouées aux chercheurs d'emploi demeure liée à une logique de découragement du maintien dans une «dépendance dorée». Dans cette logique, les seuils du support matériel sont maintenus à des niveaux de survie,³² par crainte de dissuader les bénéficiaires, par des allocations trop généreuses, de chercher

30 Rapport du Groupe de travail pour les jeunes. *Un Québec fou de ses enfants*. Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1991, p. 68. (L'italique est dans le texte.)

31 En janvier 1993, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies adressait au Canada de sévères remontrances quant à la capacité des politiques mises en place de limiter la pauvreté chez les enfants de larges couches de la population. COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte, Conclusions du Comité (Canada)*, Doc. N.U., E/C.12/1993, 3 juin 1993.

32 Les barèmes s'appuient sur les habitudes de consommation des 10% de ménages les plus pauvres parmi ceux n'ayant qu'un seul gagne-pain, et dont plus de 50% des revenus sont des revenus d'emploi.

activement du travail et d'entreprendre, s'il le faut, des démarches de revalorisation de leurs compétences.³³

Le document de consultation ne modifie en rien cette situation puisque les personnes «aptes au travail» recevront une prestation correspondant au barème actuel «apte non-participant», soit le barème le plus bas dans le régime actuel. Ainsi, même si le nouveau régime propose d'augmenter le niveau des revenus permis sans affecter la prestation mensuelle, la situation financière d'une personne assistée sociale demeurera très précaire. (Soulignons d'ailleurs que la dernière indexation des barèmes pour les personnes aptes au travail remonte à janvier 1993.)

Le gouvernement préconise, il est vrai, l'instauration d'une allocation unifiée pour enfants. Cependant, aux yeux de la Commission, cette mesure ne fait que rétablir une certaine parité entre les familles à faible revenu, prestataires ou non de la sécurité du revenu. Il est évidemment souhaitable qu'une famille à faible revenu ne soit pas découragée de demeurer ou retourner sur le marché du travail. Mais cette mesure ne saurait se substituer à une hausse de l'aide accordée pour combler les besoins essentiels des familles pauvres, ou à d'autres mesures pouvant aider à combler ces besoins.

La Commission rappelle à cet égard que l'objectif visé à l'article 45 de la Charte, soit d'assurer à toute personne dans le besoin un niveau de vie décent, peut être poursuivi non seulement par le biais de mesures d'assistance financière, mais aussi à l'aide de mesures sociales. À ce propos, le projet de réforme met de l'avant une proposition d'un grand intérêt, soit l'accès gratuit aux services de garde et aux services à la petite enfance. Cette solution constituerait un coup de pouce important à la reconnaissance et à l'exercice du droit à l'égalité en matière d'éducation. En effet, l'exercice du droit, en pleine égalité, des

33 Voir à ce propos, D. FUGÈRE et P. LANCTÔT, *Méthodologie de détermination des seuils de revenu minimum au Québec*, Service des politiques et de la recherche en sécurité du revenu, novembre 1985, pp. 38-39.

enfants pauvres à l'instruction publique gratuite est fortement compromis par les difficultés matérielles et culturelles auxquels ces enfants sont soumis dès leur plus jeune âge. Pour la Commission, il s'agit là d'une mesure très positive mais qui, à l'heure actuelle, demeure au stade de l'élaboration, et dont les effets commenceront à se faire sentir à moyen, voire long terme (en admettant, bien sûr, que ces services soient conçus dans une véritable perspective d'éducation, et dotés de budgets et de ressources suffisants).

Sans nier la pertinence de faire de la création d'emploi et de la maximisation des potentiels le moyen privilégié de lutte contre la pauvreté, ces deux moyens nous paraissent, dans la logique de leur matérialisation, telle que présentée dans le document de consultation (et dans les conditions économiques locales et mondiales actuelles), insuffisants pour assurer le respect des engagements auxquels nous convient la Charte et notre adhésion au *Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels* de même qu'à la *Convention relative aux droits de l'enfant*. En conséquence, la Commission suggère qu'une intervention particulière de l'État en matière de logement, secteur négligé par la réforme, pourrait engendrer un allègement important des dépenses et contribuer ainsi à l'accès à un niveau de vie décent pour les personnes défavorisées économiquement.

- **Le logement, secteur d'intervention complémentaire**

Si le document de consultation se préoccupe des budgets familiaux, c'est uniquement pour fixer les barèmes des revenus d'appoint (selon des seuils de survie). En ne considérant que les *revenus* sans chercher un allègement des *dépenses* des ménages, il consent ainsi à laisser dans une grande pauvreté, et pour des périodes pouvant s'étendre sur de longues durées, ces couches les plus démunies.

Or, un examen des budgets des ménages montre bien la part considérable que représente le logement. De plus, au-delà de ce poids économique, le logement a une grande importance personnelle et sociale: c'est le lieu de la vie privée, de l'intimité, de la famille,

de l'enfance, le lieu de l'apprentissage des valeurs et du développement de la personnalité. C'est aussi le point d'insertion dans un ensemble plus vaste: le logement situe les individus dans un environnement, un quartier avec ses services, ses écoles, les possibilités qu'il offre d'accéder au travail, à une vie sociale élargie. Il conditionne par sa qualité, sa stabilité et son coût, la qualité de la vie des individus (en commençant par leur santé) et constitue un élément essentiel de leur dignité. Toute politique qui vise à améliorer les conditions de vie des membres de la famille passe nécessairement par le logement.

Dans l'attente des résultats escomptés de la réforme, et compte tenu du fait que l'aide accordée entretemps aux familles ne dépasse pas le niveau nécessaire à la survie, non seulement un allègement des dépenses liées au logement s'impose-t-il, mais cet allègement serait aussi possible.

En effet, des solutions pouvant permettre aux catégories les plus défavorisées de se loger à coût raisonnable ont déjà été proposées. De nombreuses formules ont été expérimentées, et leurs résultats respectifs ont fait l'objet d'analyses approfondies au Canada. Ces analyses ont permis de mettre en évidence les approches les plus riches en retombées, compte tenu des investissements. Ainsi, le bilan de la formule coopérative a été extrêmement positif:³⁴

- les fonds investis sont largement récupérés par le biais d'hypothèques;
- les coopératives offrent les conditions de vie les plus appréciées de l'ensemble du parc de logement;
- elles permettent la mixité sociale, évitant les effets de ghettoïsation des HLM;
- par le partage des responsabilités de gestion et d'entretien, elles assurent une responsabilisation des membres de la coopérative et, dans de nombreux cas, le développement de compétences nouvelles utilisables sur le marché du travail.

34 SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *Évaluation du programme fédéral des coopératives d'habitation*, Rapport sommaire, Division de l'évaluation de programme, février 1992.

La conjoncture nous paraît tout à fait propice à une intervention significative dans ce domaine, pour au moins quatre raisons:

- diverses études³⁵ du rapport entre le coût du logement et les revenus d'aide sociale montrent la très grande difficulté, pour les familles prestataires de l'aide sociale, de s'en tirer actuellement sans y consacrer des portions démesurées de leur budget; les allocations logement consenties à cet égard à certaines catégories de ménages montrent bien que ce problème est connu;³⁶ mais ces études montrent que malgré cet apport, le poids du coût du logement demeure exorbitant pour la plupart des catégories de ménages bénéficiaires;
- dans la conjoncture actuelle, le marché du logement locatif est dans un marasme important qui a conduit nombre de propriétaires à déclarer forfait: les banques ont ainsi procédé, au cours des derniers mois, à de très nombreuses saisies: elles ont donc sur les bras des stocks importants de logements dont elles cherchent à se départir;
- divers projets sont actuellement mis de l'avant, en particulier l'un émanant du chantier sur l'économie sociale du récent *Sommet sur l'économie et l'emploi*: certaines institutions financières seraient prêtes à contribuer à des ententes permettant la reprise en charge des propriétés saisies en coopération avec les résidents; des projet de fonds privés visent aussi l'acquisition de telles propriétés aux mêmes fins;
- finalement, en plus d'assurer une vie décente aux ménages impliqués dans des mesures d'insertion au travail, ces divers projets peuvent être eux-mêmes créateurs d'emplois.

La Commission considère que l'État devrait prendre le leadership dans la concertation des nombreuses compétences acquises par les différents partenaires dans le domaine du logement, en vue d'élaborer des solutions concrètes et rapides aux problèmes qu'y rencontrent les clientèles défavorisées.

35 V. en particulier C. McALL, D. WHITE et al., *Pauvreté et insertion au travail: cheminement à travers le système de sécurité du revenu au Québec*, document de travail présenté lors d'une séance publique d'information le 7 avril 1995.

36 Les fonds alloués à ce programme pourraient être réorientés vers le logement coopératif.

Le non-paiement des loyers

Compte tenu de ce qui précède, la Commission s'étonne de voir que le document de consultation ne traite du logement que de façon négative, pour relever «le problème du non-paiement des loyers» (p. 63), limitant son attention aux prestataires «fautifs». Nous déplorons d'autant plus ce traitement que, non seulement il s'intéresse à la question du seul point de vue de la culpabilité d'une fraction très minoritaire de la clientèle de référence, mais aussi parce qu'il s'appuie, pour établir l'importance de la «faute», sur les résultats d'un sondage qui ne sauraient d'aucune façon fournir de base crédible à une politique. Ce sondage, lit-on:

«... a permis de constater que les pertes en non-paiement de loyers étaient de l'ordre de 123 M\$, dont 70%, c'est-à-dire 87 M\$, étaient attribuable à des prestataires de la sécurité du revenu.» (document de consultation, p. 63)

Or, ce sondage, réalisé à la demande du ministère de la Sécurité du revenu, n'autorise aucunement un tel constat. Des propriétaires ont simplement été invités, par téléphone, à indiquer les pertes subies au cours de l'année précédente. Il ne s'agissait donc pas d'un rapport comptable avec chiffres en main, mais d'une évaluation de mémoire et anonyme, en réponse à une série de questions de sondage couvrant deux périodes de baux. On s'imagine la difficulté d'arriver à des évaluations exactes quant aux montants impliqués, de même qu'en ce qui a trait au nombre et aux caractéristiques des ménages concernés, notamment pour les propriétaires de logements multiples. Forcément, il ne peut s'agir là que d'évaluations très approximatives, sensibles à des impressions subjectives, et sur lesquelles il serait hasardeux de fonder une politique de récupération des montants dus. La Commission a d'ailleurs déjà fait parvenir aux responsables de la recherche, au ministère,

des commentaires méthodologiques sur ce sondage, commentaires à partir desquels nous estimons pouvoir mettre sérieusement en doute les conclusions qui en sont tirées.³⁷

Quant aux éléments de solutions proposés, ils nous paraissent comporter des risques importants:

- d'une part, la possibilité de consentir à un retrait préautorisé comporte le risque qu'un tel accord devienne un prérequis à la signature du bail: il est très facile de créer une pression morale, ou simplement de choisir ses locataires en fonction de leur volonté de consentir ou non au prélèvement automatique du loyer (le volontariat se transforme ainsi facilement en contrainte);
- d'autre part, l'octroi à la Régie du logement, dans le cas de défaut de paiement, d'un pouvoir d'ordonnance lui permettant «d'enjoindre le ministre de la Sécurité du revenu de verser au propriétaire la composante logement de la prestation», ouvre une brèche dans le principe de l'incessibilité des prestations, principe qui est toujours apparu comme la contrepartie du caractère minimal des allocations versées; qui plus est, si la portion de l'allocation qui peut ainsi être versée est délimitée, la durée des versements ne l'est pas (par «loyers à échoir», entend-on ceux qui seront dus pendant la durée du bail, ou aussi ceux qui deviendraient exigibles après un renouvellement?)

La Commission ne peut que s'inquiéter très sérieusement de l'abolition de cette protection de base des revenus de subsistance.

37 Entre autres, la Commission a effectué une analyse des pourcentages de comportements fautifs des bénéficiaires, tels que déclarés par les propriétaires, qui auraient résulté dans un déménagement avant l'expiration du bail (déguerpir ou rompre son bail avant terme). Or, ces pourcentages étaient près de deux fois plus élevés que les pourcentages correspondant au total des déménagements déclarés par les bénéficiaires dans un sondage réalisé au même moment auprès de ceux-ci (ces derniers pourcentages étaient pourtant tout à fait crédibles, à la fois parce qu'un déménagement constitue un événement significatif pour les personnes et ne donne pas lieu à des erreurs de mémoire, et parce que la question posée ne référerait à aucune faute que les répondants auraient pu vouloir cacher). Muriel GARON, *Quelques notes en marge du sondage du ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle sur le phénomène du non-paiement des loyers*, Direction de la recherche, 21 novembre 1994.

Le partage du logement

La loi et le règlement actuels considèrent par ailleurs que la personne apte au travail qui partage un logement avec une autre personne profite d'une économie d'échelle qu'on évalue entre 100 \$ et 104 \$ par mois. Actuellement, près de 45% des personnes seules aptes au travail doivent comptabiliser cette ressource présumée.

On peut croire qu'une forte proportion de ces personnes sont des jeunes adultes âgés de 18 à 24 ans. La Commission considère que la comptabilisation de cette ressource présumée pénalise grandement les jeunes assistés sociaux et ne va aucunement dans le sens de la prise en charge de leur situation socio-professionnelle mise de l'avant par le document de consultation.

Pour les raisons énoncées plus haut, l'amélioration des conditions de logement de ces personnes est un prérequis essentiel à la réussite de toute démarche individuelle menant à l'intégration socio-professionnelle des jeunes. Le partage des coûts de logement constitue une forme d'entraide importante pour les assistés sociaux et particulièrement pour les jeunes adultes.

En accord avec les rapports Bouchard et Fortin-Séguin,³⁸ la Commission recommande donc l'abrogation de la mesure relative au partage du logement.

38 Camil BOUCHARD, Vivian LABRIE et Alain NOËL, *Chacun sa part. Rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu*, mars 1996, p. 229; Pierre FORTIN et Francine SÉGUIN, *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, Rapport soumis à la ministre de la Sécurité du revenu, mars 1996.

- **La contribution parentale**

Pour être admissible à l'aide de dernier recours, une personne doit démontrer que ses ressources sont inférieures au montant qui est nécessaire pour subvenir à ses besoins. Depuis la réforme de 1989, constituent des ressources le montant déterminé à titre de contribution parentale et celui déterminé en cas de partage de logement avec une autre personne.

Actuellement, il existe une présomption à l'effet qu'un adulte ne pouvant démontrer son autonomie au sens de la *Loi sur la sécurité du revenu* (par exemple en résidant ailleurs que chez ses parents pendant au moins deux ans, en occupant un emploi à temps plein pendant deux ans, en vivant maritalement depuis au moins un an, etc.) soit réputé recevoir une contribution parentale calculée à partir du revenu de ses parents. En 1996, 2 700 jeunes de moins de 25 ans étaient soumis à la contribution parentale et voyaient leur prestation réduite, sans compter ceux dont la contribution parentale présumée excédait le barème des besoins.

De nombreux problèmes surgissent dans l'application de cette présomption, par exemple lorsque les parents refusent de dévoiler le revenu familial ou simplement de soutenir leur enfant. Le jeune adulte, dans ces circonstances, a le fardeau de démontrer que ses parents «manifestent un refus persistant de contribuer à subvenir à ses besoins».

La Commission désire attirer l'attention de la Commission des affaires sociales sur les délais importants résultant des démarches imposées au jeune adulte en cette matière: obtention de preuves de revenus, non-coopération des parents. Il y aurait lieu de modifier les procédures afin d'éviter des situations où un jeune adulte risque de se retrouver en situation de dénuement total.

- **Le traitement des pensions alimentaires**

La Commission manifeste son accord avec la proposition voulant que la fraction du montant de la pension alimentaire versée au bénéfice des enfants soit dorénavant exclue du calcul de la prestation de la sécurité du revenu.

Puisque cette mesure a pour objectif d'inciter les parents gardiens à faire valoir leurs droits à une pension, nous soumettons qu'il serait préférable de maintenir l'exemption à un niveau suffisamment élevé pour favoriser l'exercice du recours. En ce sens, une exemption qui décroît selon l'âge de l'enfant, telle que proposée, nous paraît peu incitative. La Commission recommande que l'exemption soit de 100 \$/mois, quel que soit l'âge de l'enfant.

- **Les prestataires âgés de plus de 55 ans**

Dans le régime actuel de sécurité du revenu, les prestataires âgés de plus de 55 ans reçoivent un supplément mensuel de 100 \$ s'ils se déclarent non disponibles au travail. La législation actuelle reconnaît ainsi que ces prestataires ont un accès limité au marché du travail en raison de leur âge. Cela semble être une réalité incontournable, particulièrement pour les prestataires non qualifiés.

Le régime de rentes du Québec permet de se prévaloir d'une rente anticipée de retraite à l'âge de 60 ans. Actuellement, les prestataires de la sécurité du revenu *doivent* se prévaloir de cette rente, sous peine de voir leur prestation d'aide de dernier recours annulée.

La réforme propose qu'une allocation des aînés soit versée par la Régie des rentes aux prestataires d'aide de dernier recours de plus de 60 ans. Cette allocation s'ajouterait, s'il y a lieu, à la rente de retraite anticipée jusqu'à concurrence de l'actuel barème de non-disponibilité en raison de l'âge.

C'est ainsi que la réforme suggère que les prestataires âgés de plus de 55 ans (sauf ceux qui reçoivent déjà le barème non-disponibilité) ne reçoivent plus le supplément de 100 \$ par mois. On affirme ici «qu'une personne de 55 ans conserve une certaine capacité de compléter sa prestation de la sécurité du revenu par des gains de travail». ³⁹

La Commission considère hautement improbable qu'une personne âgée de plus de 55 ans, forcée de se prévaloir de l'aide de dernier recours, puisse facilement compléter sa prestation de sécurité du revenu par des gains de travail. La Commission recommande donc que les prestataires âgés de plus de 55 ans soient considérés comme présentant des contraintes à l'emploi et reçoivent une prestation majorée de 100 \$/mois jusqu'à l'âge de 60 ans.

LES MESURES D'INSERTION PROFESSIONNELLE

- **L'application des normes minimales de travail**

Le document de consultation est muet sur l'application des lois du travail aux personnes qui effectueraient un travail dans le cadre d'un parcours individualisé. Rappelons qu'en 1988, lors de l'examen du projet de loi 37, la Commission avait examiné cet aspect dans le contexte des programmes de «développement de l'employabilité». La Commission avait alors souligné que le non-assujettissement de ces programmes aux garanties reconnues à l'ensemble des travailleurs risquait d'aboutir à la création d'un bassin de main-d'oeuvre à bon marché. Selon la Commission, cette situation constituait une forme de discrimination fondée sur la condition sociale. ⁴⁰

39 Document de consultation, p. 51.

40 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 37*, précité (note 6), p. 26.

Cette position a été confirmée par les tribunaux. En effet, le 23 décembre dernier, le Tribunal des droits de la personne déclarait «invalides et inopérants» les articles 23 et 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu*, qui exemptent les programmes de développement de l'employabilité, entre autres, des dispositions sur le salaire minimum prévues dans la *Loi sur les normes du travail*.⁴¹ Estimant être face à un travail (et non à un stage de formation), le Tribunal a alors jugé que les articles 23 et 24 créaient une discrimination sur la base de la condition sociale, contraire à la Charte, dans les conditions salariales (article 19 de la Charte) et de travail (article 46 de la Charte) du demandeur.

La Commission considère toute discrimination fondée sur la condition sociale comme inacceptable. À l'orée du 21^{ème} siècle, la société québécoise est en droit de s'attendre à ce que le travail effectué dans le cadre d'un parcours individualisé soit clairement assujéti aux normes applicables à l'ensemble de la main-d'oeuvre.⁴²

- **La participation obligatoire à un parcours individualisé**

Dans l'établissement des parcours individualisés, les jeunes sont considérés par le document de consultation comme une clientèle «prioritaire».⁴³

Ce qu'il faut entendre par là demeure ambigu, notamment lorsqu'on aborde la question des mesures spécifiques à prendre en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes. À juste titre, le document évoque les conséquences tragiques qu'entraîne le fait d'entreprendre sa

41 *Lambert c. Ministère du Tourisme et autres*, T.D.P.Q. Montréal n° 500-53-00028-959, 23 décembre 1996 (j. Brossard). Les délais d'appel ne sont pas écoulés.

42 L'art. 8 de la *Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives* (L.Q. 1995, c. 69) prévoit de remplacer le deuxième alinéa de l'art. 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu* de façon à assujétiir les programmes de développement de l'employabilité aux normes minimales, sauf dans les cas et dans la mesure prévue par règlement. Cette disposition modificatrice n'est cependant pas entrée en vigueur.

43 Document de consultation, p. 44.

vie adulte à la sécurité du revenu. On affirme alors la nécessité de mettre en oeuvre des mesures d'intervention précoce pour éviter qu'un jeune n'entre dans le cycle de la dépendance. Quelles formes prendront cependant ces mesures? De manière assez sibylline, le document de consultation énonce qu'on examinera «les solutions de rechange possibles au recours à la sécurité du revenu». ⁴⁴ Faut-il y voir une volonté de dissuader les jeunes d'entrer dans le régime même s'ils satisfont, par ailleurs, aux critères d'admissibilité? Un jeune désireux de suivre un parcours individualisé pourra-t-il se voir refuser l'accès au régime sous prétexte qu'il existe une «solution de rechange» à la sécurité du revenu? Saura-t-on tenir compte des contraintes budgétaires qui rendent actuellement difficile l'accès à certains programmes de formation ou de rattrapage scolaire?

Le document de consultation imposerait par ailleurs aux prestataires âgés de 18 à 24 ans l'obligation de s'engager dans un parcours individualisé, sous peine de pénalité financière. ⁴⁵ Pour l'instant, ces jeunes seraient les seuls prestataires à se voir imposer une telle obligation. Le document de consultation laisse entendre que celle-ci pourrait être étendue aux chefs de famille monoparentale dans l'avenir.

À la différence de tous les autres critères de discrimination illicites énumérés à l'article 10 de la Charte, le critère de l'âge comporte une limite interne (ou intrinsèque) libellée dans ces termes: «dans la mesure prévue par la loi». Cette limite a pour effet d'assujettir le droit «à des restrictions absolues, en ce sens qu'aucun critère de «raisonnabilité» ne permet de circonscrire la discrétion, voire l'arbitraire, du législateur». ⁴⁶

44 *Id.* (Le retour aux études est donné comme exemple de solution de rechange.)

45 *Id.*, p. 52.

46 Jacques-Yvan MORIN, «La constitutionnalisation progressive de la Charte des droits et libertés de la personne», dans *De la Charte québécoise des droits et libertés: origine, nature et défis*, Montréal, Éd. Thémis, 1989, p. 25, à la page 53.

Dans la mesure où elle découlerait d'un texte législatif,⁴⁷ la distinction créée entre les prestataires âgés de 18 à 24 ans et les autres prestataires ne serait donc pas discriminatoire au sens de la Charte. Néanmoins, une telle distinction serait susceptible d'être contestée sur la base des dispositions relatives au droit à l'égalité de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.⁴⁸ Une limitation à un droit, tel qu'ici le droit à l'égalité, se justifie si elle respecte les critères élaborés par les tribunaux.⁴⁹ La Commission tient à souligner qu'advenant contestation, il appartiendrait à l'État de démontrer, par prépondérance de preuve,⁵⁰ que la distinction faite sur la base de l'âge répond à ces critères. Quant à la discrimination fondée sur l'état civil pouvant résulter de l'assujettissement des chefs de famille monoparentale à la même obligation, la Commission relève qu'au-delà de sa justification possible, une telle distinction n'est actuellement autorisée par aucune disposition de la Charte québécoise.

- **L'insertion des personnes vivant avec un handicap**

Le document de consultation propose de laisser aux personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi en raison d'une déficience intellectuelle, ou d'un problème de nature physique ou mentale, le choix de recevoir une allocation d'invalidité administrée par la Régie des rentes *ou* une prestation de sécurité du revenu comprenant l'accès à des mesures

47 Et à condition de répondre aux conditions de forme inhérentes à l'expression «dans la mesure prévue par la loi». Sur ces conditions, voir Madeleine CARON, «Le droit à l'égalité dans la "nouvelle" Charte québécoise telle que modifiée par le projet de loi n° 86», (1983-84) 83 *F.P. du B.* 113, 118-119 et Michel COUTU, «La discrimination fondée sur l'âge dans l'emploi et la Charte des droits et libertés de la personne», (1986) 46 *R. du B.* 507, 519-522.

48 Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11, reproduite dans L.R.C. (1985), App. II, n° 44, Ann. B.

49 Ces critères concernent la finalité, la rationalité et la proportionnalité d'une mesure donnée: *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, 138-139; *Dagenais c. Société Radio-Canada*. [1994] 3 R.C.S. 835.

50 *Oakes*, précité (note 45), 136-137; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, 768 (j. Dickson).

actives. Ce choix est conforme aux principes qui sous-tendent la Charte. Il favorise l'intégration des personnes vivant avec un handicap et l'éradication de la discrimination dont sont victimes les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi. On ne saurait en effet sous-estimer le grand danger de marginalisation des personnes qui se retrouveront dans la catégorie des «personnes ayant une sévère contrainte en emploi».

On ne saurait non plus oublier la réalité de la pauvreté qu'on peut observer dans le groupe des personnes qui vivent avec une incapacité (leur taux de pauvreté est de 38% pour l'ensemble du Québec, et de l'ordre de 41 à 43% pour les grandes villes⁵¹): ces taux sont, au Québec, près de deux fois plus élevés que ceux calculés pour l'ensemble de la population (20,2%, taux de 1994⁵²).

- **L'insertion des personnes issues de l'immigration**

Le document de consultation souligne une réalité bien particulière à la sécurité du revenu: 42% des prestataires aptes au travail, sur l'île de Montréal, sont d'origine immigrante. Ces taux reflètent la concentration des immigrants, et encore davantage celle des revendicateurs du statut de réfugié, dans la région montréalaise; ils reflètent également les obstacles particuliers qu'ils rencontrent face à leur intégration au marché du travail.⁵³

Le document de consultation mentionne que des stratégies particulières seront mises en place afin de procéder à l'intégration de ces personnes. La Commission souligne qu'au-delà des difficultés normales de ces personnes à intégrer le marché du travail, des efforts

51 Source: tabulations spéciales de Statistique Canada (données de 1991) pour le Conseil canadien du développement social.

52 Source: CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Profil de la pauvreté, 1994*, Canada, printemps 1996, p. 22.

53 MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU, *Profil des personnes nées hors du Canada, aptes au travail, à l'aide de dernier recours*, juin 1995.

importants doivent être déployés afin de prévenir toute situation pouvant constituer de la discrimination sur la base de l'origine ethnique ou nationale. L'article 16 de la Charte prohibe la discrimination dans l'embauche, l'apprentissage et la formation professionnelle d'une personne. La Commission a été à même de constater, par le biais de ses enquêtes et de ses études, que cette forme de discrimination est toujours présente dans notre société. Il est souhaitable que les agents intervenants en matière d'insertion socio-professionnelle soient bien au fait de cette réalité, afin que les mesures particulières mises de l'avant aient quelque chance de succès. La Commission sera heureuse de contribuer à cette sensibilisation, au besoin, en mettant ses services de formation à la disposition du réseau.

- **Des stratégies à élaborer pour les Autochtones**

Les Autochtones vivent également une réalité particulière, qui n'est toutefois pas prise en compte, en tant que telle, dans le document de consultation.

Bien qu'ils ne représentent qu'une faible proportion de la «clientèle» de la sécurité du revenu,⁵⁴ leur dépendance par rapport à ce régime est élevée (notamment dans certaines régions). Dans leur insertion socio-professionnelle, les Autochtones vivant dans des réserves se butent à des obstacles identifiés dans des études antérieures du ministère de la Sécurité du revenu: marché du travail réduit, structure de l'emploi déséquilibrée, faible scolarisation, programmes de formation mal adaptés, relations difficiles avec certains services de main-d'oeuvre.⁵⁵ Cette réalité s'inscrit aussi dans le contexte d'une déstructuration de l'économie traditionnelle (chasse, pêche, agriculture) qui ne laisse pour seul choix aux

54 Les Autochtones forment moins de 1% de l'ensemble des prestataires aptes au travail: MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU, *Profil des personnes autochtones, aptes au travail, à l'aide de dernier recours*, juillet 1995, p. 3.

55 MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU, étude précitée (note 54) pp. 15 et 17. Ce diagnostic se base en partie sur celui de Pierre DROUILLY, *Profil socio-politique des Amérindiens du Québec*, Bibliothèque de l'Assemblée nationale, 1991, pp. 70-96.

habitants des réserves que «le désœuvrement ou l'exil»,⁵⁶ ce dernier étant lui-même rendu difficile par la discrimination ethnique à laquelle se heurtent souvent les Autochtones vivant en milieu urbain.

La Commission s'étonne de ce que cette réalité unique ne soit pas reconnue. Sa prise en compte est essentielle à la réussite de la réforme en ce qui concerne les Autochtones. À l'instar des mesures particulières d'insertion qu'on mettra en oeuvre à l'égard des personnes issues de l'immigration, la Commission recommande que des stratégies d'insertion adaptées aux réalités autochtones, et élaborées en concertation avec les principaux intéressés, soient mises en place.

LES MESURES DE CONTRÔLE ET DE VÉRIFICATION

- **Les garants défaillants**

L'article 35.1 de la *Loi sur la sécurité du revenu* prévoit qu'une personne ayant souscrit l'engagement d'aider un ressortissant étranger doit rembourser au ministre le montant des prestations accordées à ce ressortissant pendant la durée de l'engagement. On sait que la durée de l'engagement que doit souscrire un garant a été ramenée à trois ans, s'il vise un conjoint, afin de mettre fin à des situations abusives vécues par des conjoints parrainés. Le gouvernement formule le souhait d'accentuer le recouvrement de ce type de créances dans le document de consultation. Toutefois, cette obligation de rembourser les prestations versées ne doit pas inciter l'État à utiliser ce pouvoir de recouvrement de façon à porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes parrainées. La Commission tient à rappeler que l'article 1 de la Charte accorde à tout être humain le droit à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne.

56 P. DROUILLY, *op. cit.* (note 55), p. 73.

Or une pratique actuelle veut que, dès qu'un garant manifeste sa volonté de combler les besoins de la personne parrainée en lui offrant «gîte et couvert», l'État considère que cette personne possède des ressources suffisantes pour pourvoir à ses besoins. On met alors fin aux prestations.

La Commission considère que cette pratique ne respecterait pas les droits fondamentaux de cette personne (qui peut avoir des raisons tout à fait valables de ne pas se prévaloir de cette «offre») et contreviendrait à l'article 45 de la Charte quant au droit aux mesures d'assistance financière pour toute personne dans le besoin, à moins que la personne parrainée ait véritablement eu l'occasion de présenter ses observations quant à l'opportunité de se prévaloir d'une telle «offre».

- **Les échanges de renseignements nominatifs**

Évoquant les ententes d'échanges de renseignements nominatifs déjà conclues avec d'autres organismes publics, le document de consultation affirme une volonté de continuer à compter sur de tels échanges à des fins de contrôle. La Commission rappelle que l'échange de renseignements nominatifs entre organismes publics est contraire à l'un des principes qui sous-tendent le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 5 de la Charte, soit le cloisonnement des organismes publics. Consacré par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*,⁵⁷ le cloisonnement signifie, rappelons-le, qu'en matière de renseignements personnels, l'administration publique doit être considérée non pas comme une institution monolithique, mais comme un groupement d'organismes distincts, dont chacun est en principe limité à ses *propres* sources légales de renseignements.

57 L.R.Q., c. A-2.1, art. 53 et 59.

La Commission estime, dans ce contexte, que toute entente visant à transférer des renseignements personnels entre organismes publics constitue *a priori* une atteinte au droit au respect de la vie privée et qu'une telle atteinte ne peut se justifier qu'en regard des critères propres à l'article 9.1 de la Charte.⁵⁸ Elle entend donc exercer sa vigilance à l'égard des ententes qui pourront être conclues dans le cadre de la mise en oeuvre de la réforme.

58 Article 9.1:

«Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.»

CONCLUSION

Malgré tout le sérieux avec lequel sont effectuées, dans le document de consultation, l'analyse de la situation et l'élaboration du diagnostic relatif à l'insertion sociale des prestataires, la Commission demeure sceptique et inquiète en regard des retombées positives réelles de la réforme.

Les objectifs de celle-ci présupposent en effet qu'il y aura création d'emplois, et l'on doit à cet égard faire confiance au dynamisme des collectivités locales. On ne saurait toutefois voir dans cette proposition une véritable politique de création d'emplois, ni ignorer le fait que le développement régional, historiquement, a été problématique au Québec.

En fait, le projet de réforme s'inscrit dans le contexte d'une politique de réduction des dépenses de l'État, et non dans celui d'une politique de plein emploi ou de lutte contre la pauvreté. Le projet soumis pour examen porte la marque de la difficulté du maintien des mesures de protection sociale dans un tel contexte.

Aussi la Commission a-t-elle voulu présenter l'essentiel de ses commentaires dans la perspective de la reconnaissance du caractère fondamental des mesures de protection sociale, prérequis à l'exercice des autres droits définis dans la Charte. De cet angle, elle considère que, conformément au diagnostic posé, un système intégré de mesures de soutien variées devra être mis en place pour tenir compte des difficultés inhérentes à la situation économique et politique actuelle. La Commission estime qu'en regard de l'obligation pour l'État de prendre des mesures susceptibles d'assurer un niveau de vie décent à l'ensemble des prestataires, il faudra nécessairement mettre en oeuvre, concurremment à l'entrée en vigueur de la réforme, un ensemble cohérent de politiques économiques, certes, mais aussi relatives à l'éducation, à la famille et au logement.