

**L'OBLIGATION DE RECHERCHE D'EMPLOI DANS LE CADRE
DE L'ASSISTANCE SOCIALE :
NOTES SUR LA *STRATÉGIE MIXTE D'INTERVENTION* DU
MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU**

Mai 1995

Note

Ce document a été publié par la Commission des droits de la personne. Le 29 novembre 1995, cette commission a été fusionnée avec la Commission de protection des droits de la jeunesse. Le nom du nouvel organisme est **Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse**.

Recherche et rédaction :

M^e Pierre Bosset, conseiller juridique
Direction de la recherche

1. LA DEMANDE

La Direction régionale de Québec a été saisie d'une demande portant sur la conformité avec la *Charte des droits et libertés de la personne*¹ de certaines mesures contenues dans un programme gouvernemental intitulé «Stratégie mixte d'intervention en intégration à l'emploi des prestataires de la sécurité du revenu».

Cet avis expose d'abord le contexte législatif dans lequel s'inscrit ce programme, puis la nature des mesures dont la validité est mise en doute. Il analyse ensuite la conformité de ces mesures avec la Charte.

2. LE CONTEXTE LÉGISLATIF ET LA NATURE DES MESURES CONTESTÉES

La section IV du chapitre II de la *Loi sur la sécurité du revenu*² définit les obligations des prestataires de l'assistance sociale. L'article 28, notamment, se lit ainsi:

"28. L'adulte apte à occuper un emploi, s'il n'est pas visé aux articles 16 et 18, doit entreprendre des démarches appropriées à sa situation afin de trouver un emploi rémunéré et se conformer aux instructions que peut lui donner le ministre à cette fin."

Cette obligation vise les prestataires qui, aptes à travailler, ne participent pas à l'une des mesures de développement de l'employabilité prévues ailleurs dans la loi. Il s'agit des prestataires que, dans le langage administratif, on appelle les «non participants». En cas de défaut de se conformer à l'obligation prévue à l'article 28, la loi prévoit (après avis motivé donné au prestataire) l'arrêt ou la réduction des prestations.³

¹ L.R.Q., c. C-12. Ci-après "la Charte".

² L.R.Q., c. S-3.1.1, arts. 28-33.

³ Art. 33 L.S.R..

La «Stratégie mixte d'intervention en emploi» étudiée ici vise notamment à mettre en oeuvre, par voie administrative, l'obligation prévue à l'article 28 (obligation sur laquelle la Commission n'a pas jugé à propos de faire des commentaires lors de son étude du Projet de loi 37, en 1988).⁴ Un document du ministère de la Sécurité du revenu en définit ainsi le but et les modalités:

«En ce qui concerne les prestataires non participants, il faut intervenir dès l'arrivée à la sécurité du revenu pour s'assurer que cette clientèle soit active dans sa recherche d'emploi. L'article 28 de la Loi sur la sécurité du revenu prévoit d'ailleurs cette obligation pour la clientèle, de même que celle de se conformer aux instructions qui peuvent lui être données à cette fin par le ministre de la Sécurité du revenu.

En s'appuyant sur les dispositions de cet article, on précisera à la clientèle qui arrive à l'aide de dernier recours et qui choisit d'être non participante :

- *qu'elle est obligée de rechercher activement un emploi et de rendre compte de ses recherches;*
- *qu'elle pourra être convoquée à participer, de façon obligatoire, à une activité d'aide à la recherche d'emploi»⁵*

La notion de «stratégie mixte» découle du fait que l'utilité des programmes d'aide à l'intégration à l'emploi, selon le ministère, varie selon les «clientèles». Ainsi, l'aide à la recherche d'emploi «n'a d'impacts positifs ni sur la clientèle la plus employable, ni sur la clientèle la moins employable.»⁶ Il faut donc moduler la nature des activités d'aide à l'intégration à l'emploi en fonction des besoins de la clientèle. En l'espèce, seront dispensés des mesures mentionnées ci-haut :

⁴ *Commentaires de la Commission des droits de la personne sur le Projet de loi sur la sécurité du revenu*, 10 juin 1988 (cat. 412-66).

⁵ *Vers une stratégie mixte d'intervention en intégration à l'emploi des prestations de la sécurité de revenu*, ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, août 1994, p. 9 (les soulignés sont dans le texte).

⁶ *Id.*

- les prestataires jugés les plus employables (i.e. qui sont titulaires d'un diplôme professionnel ou qui ont occupé un emploi à temps plein pendant au moins 6 mois au cours des 18 derniers mois) : ces prestataires seront dirigés vers la recherche autonome d'emploi.
- les prestataires ayant moins de 9 ans de scolarité, qui ont des problèmes de santé ou qui travaillent ou étudient à temps partiel.

Le ministère affirme vouloir accorder une attention particulière, dans la mise en oeuvre de la Stratégie mixte, aux prestataires qui sont "*actifs depuis plus longtemps à la Sécurité du revenu*".⁷

La mise en oeuvre de la Stratégie mixte se fait, pour le moment, dans le cadre de projets-pilotes en vigueur dans certains centres Travail-Québec.

3. CONFORMITÉ AVEC LA CHARTE

Dans son rapport relatif à la Convention (N^o 105) concernant l'abolition du travail forcé (1957),⁸ la Commission a eu l'occasion de commenter certaines propositions visant à promouvoir une obligation qui serait faite aux prestataires de la Sécurité du revenu de participer à des formes de travail bénévole. Une telle obligation poserait problème non seulement du point de vue de sa compatibilité avec la Convention, mais porterait aussi atteinte au droit à la liberté de sa personne, au droit à la dignité, et au droit à l'égalité sans discrimination fondée sur la condition sociale.⁹

⁷ Id., 10.

⁸ Cat. 102 (13 septembre 1993).

⁹ Id., p. 2.

Les mesures mises de l'avant dans la Stratégie mixte d'intervention ne sont pas du même ordre. En effet, il ne s'agit pas d'une obligation de travailler ni de fournir un service, rémunéré ou non, mais d'une obligation:

1° de chercher un emploi rémunéré

et

2° de se conformer aux instructions du ministre à cette fin.

L'obligation de chercher un emploi rémunéré s'inscrit dans la logique de la *Loi sur la sécurité du revenu*, qui considère l'assistance sociale comme une mesure de "dernier recours".¹⁰ L'article 29 prévoit expressément, dans ce cadre, la possibilité de refuser un emploi pour un motif sérieux.¹¹ Prise dans son contexte, l'obligation prévue à l'article 28 apparaît comme la contrepartie de la prestation versée par l'État. Elle ne nous semble pas incompatible, en soi, avec les dispositions de la Charte, dans la mesure où elle ne remet pas en cause le droit, prévu à l'article 45, à des mesures d'assistance financière susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.

L'obligation de se conformer aux instructions du ministre (obligation dans laquelle s'inscrit la participation à des activités d'aide à la recherche d'emploi), moins bien définie dans la loi, vise une finalité identique: la recherche d'un emploi rémunéré. À ce titre, elle apparaît comme un corollaire ou un soutien de la précédente. Pour les mêmes raisons, nous ne croyons pas que cette obligation soit, en elle-même, incompatible avec les dispositions de la Charte. Il faut cependant être conscient de la marge d'appréciation très large que laisse à l'Administration le caractère relativement indéterminé de l'obligation prévue à l'article 28.

¹⁰ Titre du chapitre II de la loi (arts. 6-45).

¹¹ Sur l'application jurisprudentielle de cet article : *Sécurité du revenu : loi et règlement annotés*, par C. Roy et P.Y. Bourdeau, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1993, pp. 123-143.

CONCLUSION

Les éléments de la Stratégie mixte d'intervention étudiés ici sont la mise en oeuvre, par voie administrative, de dispositions déjà existantes de la *Loi sur la sécurité du revenu*. Ces dispositions ne sont pas incompatibles en soi avec la *Charte des droits et libertés de la personne*.

La Commission devrait cependant demeurer attentive à la façon dont les mesures mises de l'avant dans la Stratégie mixte sont effectivement appliquées. Le cas échéant, les cas relevant de la compétence du Protecteur du citoyen devraient être portés à la connaissance de celui-ci.

PB/cd