

**COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT MODIFIANT
LE RÈGLEMENT SUR L'AIDE AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES**

Mars 2015

Document adopté à la 614^e séance extraordinaire de la Commission,
tenue le 10 mars 2015, par sa résolution COM-614-3.1.1



Claude Boies, avocat
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

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

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LES MODIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES COMMENTÉES	4
1.1 La prestation de base accordée à un adulte seul qui séjourne dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement	4
1.2 Les modalités de comptabilisation des revenus de location de chambres ou de pensions louées par un ménage recevant de l'aide financière	6
1.3 La condition d'admissibilité aux programmes mis en œuvre par la loi relative à la résidence au Québec.....	8
1.4 L'exemption relative aux revenus de travail permis en cas de fausse déclaration.....	8
2 LES GARANTIES RELATIVES AUX DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX SUSCEPTIBLES D'ÊTRE TOUCHÉS	10
2.1 Le droit international	10
2.2 La Charte	13
3 LE DROIT À L'ÉGALITÉ GARANTI PAR LA CHARTE	14
3.1 Une exclusion de nature systémique	15
3.2 La condition sociale	19
3.3 Les droits ou libertés dont l'exercice est susceptible d'être compromis.....	20
3.3.1 Le droit à des mesures d'assistance financière susceptible d'assurer un niveau de vie décent (art. 45).....	20
3.3.2 Le droit au logement (art. 45).....	24
3.3.3 Le droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité de sa personne (art. 1)	27
3.3.4 Le droit à la sauvegarde de sa dignité (art. 4)	28
CONCLUSION.....	29

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « Commission ») a pour mission d'assurer le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* (ci-après « Charte »)¹. Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*². Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*³.

Conformément à son mandat⁴, la Commission a procédé à l'analyse du projet de *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* publié dans la *Gazette officielle du Québec* le 28 janvier 2015⁵ afin d'en vérifier la conformité à la Charte. Ce projet de règlement prévoit six modifications au *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*⁶ (ci-après « règlement ») édicté en vertu de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*⁷.

Selon le ministère de la l'Emploi et de la Solidarité sociale, ces modifications visent trois objectifs :

« assurer une plus grande équité entre les prestataires d'une aide financière de dernier recours, mais aussi entre les prestataires d'une aide financière de dernier recours et les travailleurs à faible revenu;

renforcer les incitatifs à l'emploi dans un contexte où plus de 725 400 emplois sont à pourvoir entre 2013-2017;

¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

² *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

³ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

⁴ En vertu de l'article 71 al. 2 (6) de la Charte, la Commission doit « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées ».

⁵ *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* (projet), (2015) 147 G.O. II, 103.

⁶ *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, RLRQ, c. A-13.1.1, r. 1.

⁷ *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, RLRQ, c. A-13.1.1.

actualiser l'aide offerte aux personnes prestataires d'une aide financière de dernier recours, certaines mesures n'ayant pas été actualisées depuis plusieurs années. »⁸

Soulignons d'emblée que la Commission a eu à se prononcer à plusieurs reprises sur le système québécois de sécurité du revenu⁹ ou sur des questions qui y sont liées¹⁰. Ce faisant, elle a confirmé « l'importance des mesures de sécurité du revenu pour le respect des droits et libertés »¹¹, soulignant entre autres qu'« un niveau de vie décent, garanti au besoin par des

⁸ MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Aide financière de dernier recours – Le gouvernement du Québec propose des modifications au Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, Communiqué de presse, 28 janvier 2015, p. 1, [En ligne]. <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?aiguillage=ajd&type=1&idArticle=2301285867>

⁹ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, M^e Evelyne Pedneault, (Cat. 2.412.66.9), mars 2013; 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°57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, (Cat. 2.412-66.8), septembre 2004; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le Projet de loi n°186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, (Cat. 2.412.66.7), mai 1998; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la réforme de la Sécurité du revenu*, (Cat. 2.412.66.5.1), 27 janvier 1997; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de règlement modifiant le Règlement sur la sécurité du revenu*, Muriel Garon (Cat. 2.412.66.4), 14 juin 1996; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *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*, M^e Pierre Bosset, (Cat. 2.177.1), mai 1995; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *L'aide sociale et les mesures de contrôle et de vérification*, M^e Hélène Tessier et M^e Béatrice Vizekety (Cat. 2.115.12), juin 1989; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur les amendements à la Loi sur la sécurité du revenu*, M^e Hélène Tessier, (Cat. 2.412-66), 17 avril 1989; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires de la Commission des droits de la personne sur le projet de loi sur la sécurité du revenu*, M^e Hélène Tessier et M^e Pierre Bosset, (Cat. 2.412-66), 15 juin 1988; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires de la Commission des droits de la personne sur le Projet de loi n°118, Loi modifiant la Loi sur l'aide sociale*, (Cat. 2.412-23), 15 décembre 1978.

¹⁰ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Conformité à la Charte 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, (Cat. 2.177.4), octobre 2011; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015*, Daniel Ducharme, (Cat. 2.170.4), juillet 2010; 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*, (Cat. 2.600.226), mai 2010; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés, Étude n°5, Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte?*, M^e Pierre Bosset, 2003; 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 à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.412.97), septembre 2002; 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 à l'occasion de la Marche mondiale des femmes pour éliminer la pauvreté et la violence faite aux femmes*, Montréal, octobre 2000.

¹¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (juin 1988), préc., note 9, p. 1.

mesures sociales, est un prérequis à l'exercice effectif des droits et libertés de chacun »¹². Elle a également maintes fois rappelé que « la pauvreté crée des entraves à l'exercice de droits dont le Québec a pourtant établi le caractère fondamental en les inscrivant dans une charte de nature quasi constitutionnelle »¹³.

En outre, la Commission a mené d'importants travaux sur la discrimination systémique vécue par les personnes en situation de pauvreté ou bénéficiant d'un programme d'aide sociale dans le domaine du logement¹⁴. Ces travaux s'avèrent particulièrement pertinents à l'analyse des mesures réglementaires proposées puisque certaines d'entre elles touchent les conditions de logement ou d'hébergement des personnes visées.

Retenons par ailleurs que la Commission a récemment rendu un avis à la Commission de révision permanente des programmes en vue de rappeler que la révision des programmes de l'État « doit incorporer une analyse des impacts sur les droits et libertés de la personne »¹⁵.

Ainsi :

« C'est donc dire que [les actes et décisions de l'État] ne peuvent avoir pour effet de porter atteinte à l'un ou l'autre des droits garantis par la Charte, notamment le droit à l'égalité en vertu duquel il est interdit de discriminer de façon directe, indirecte ou

¹² *Id.* Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2013), préc., note 9, p. 2.

¹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), *Id.*, p. 2. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2013), préc., note 9, p. 2; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2004), préc., note 9, p. 3; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (octobre 2000), *Id.*; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 1998), préc., note 9, p. 9; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Notes pour la présentation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse devant la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale à l'occasion des audiences sur le Livre vert sur la sécurité du revenu*, 11 février 1997, p. 3; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (janvier 1997), préc., note 9, p. 2.

¹⁴ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'Aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, Les interventions dans le domaine du logement : une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, (Cat. 2.177.2), octobre 2002; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, Projet de loi n°26, Loi modifiant la Loi sur la Régie du logement et le Code civil*, (Cat. 2.412.94), novembre 2001; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Pauvreté et droit à l'égalité dans le logement : une approche systémique*, Muriel Garon, (Cat. 2.122.17.1), avril 1997; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accès au logement sans discrimination fondée sur la condition sociale : les problèmes reliés à l'assistance sociale et à la pauvreté*, M^e Hélène Tessier, (Cat. 2.122.14), octobre 1995.

¹⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Avis de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse à la Commission de révision permanente des programmes*, M^e Daniel Carpentier, (Cat. 2.100.3), septembre 2014, p. 1.

systémique. Par ailleurs, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse rappelle encore une fois toute l'importance des droits sociaux et économiques qui sont inscrits aux articles 39 à 48 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ces droits qui sont eux aussi tout aussi fondamentaux sont par ailleurs reconnus dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* adopté par les Nations Unies, auquel le Québec a souscrit et qu'il s'est engagé à respecter. Cet engagement est fondamental et il complète les dispositions de la Charte. L'obligation de réalisation progressive des droits imposée par ce Pacte international emporte d'ailleurs l'interdiction pour les États parties d'adopter des mesures régressives au regard des droits qui y sont reconnus. »¹⁶

La Commission le soulignait alors, cette analyse de l'impact des modifications de programmes est d'autant plus importante lorsque, comme dans le présent cas, les mesures en cause touchent des personnes qui sont parmi les plus vulnérables de notre société¹⁷ et qui, comme nous le verrons, font déjà l'objet d'une discrimination systémique à plusieurs égards.

C'est en se fondant sur l'ensemble de ces considérations que la Commission a procédé à l'étude détaillée des dispositions du projet de règlement. À la lumière de cette analyse, la Commission estime pertinent de commenter quatre des six mesures proposées. Nous présenterons brièvement ces quatre mesures, avant de les examiner en regard des éléments de protection des droits et libertés de la personne susceptibles d'être touchés par la mise en œuvre de celles-ci.

1 LES MODIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES COMMENTÉES

1.1 La prestation de base accordée à un adulte seul qui séjourne dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement

La prestation de base pour une personne seule inscrite au programme d'aide sociale destiné aux personnes jugées aptes au travail est, depuis janvier 2015, fixée à 616 \$ par mois¹⁸.

L'allocation de solidarité sociale dont peuvent se prévaloir les personnes jugées inaptes au travail est quant à elle, toujours au 1^{er} janvier 2015, de 937 \$ par mois pour un adulte seul¹⁹.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 6, art. 56.

¹⁹ *Id.*, art. 156.

Le règlement précise toutefois que la prestation de base de l'adulte seul hébergé ou tenu de loger dans un établissement est de 200 \$ par mois, et ce, tant en ce qui concerne le programme d'aide sociale²⁰ que le programme de solidarité sociale²¹. L'adulte seul hébergé ou tenu de loger dans un établissement ne peut non plus se prévaloir de l'allocation pour contraintes temporaires fixée au montant de 131 \$/mois au 1^{er} janvier dernier²².

Les articles 5 et 15 du projet de règlement prévoient étendre cette règle de façon à ce que la prestation de base de l'adulte seul qui séjourne dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement soit également réduite à 200 \$ par mois. L'article 7 du projet de règlement vise de plus à ce que l'allocation pour contraintes temporaires ne lui soit plus applicable.

Soulignons toutefois qu'en vertu de l'article 8 du projet de règlement, la prestation spéciale accordée à un adulte hébergé²³ pourrait dorénavant être octroyée à l'adulte seul hébergé dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement. Cette prestation spéciale vise à payer les frais du logement occupé avant l'admission en hébergement et que l'adulte est tenu d'acquitter, et ce, pendant au plus 12 mois à compter du mois qui suit cette admission. Le projet de règlement²⁴ énonce également que le montant maximal accordé au titre de cette prestation spéciale passerait de 325 \$ à 416 \$ par mois.

Fait important à noter, l'analyse d'impact produite par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale indique que cette mesure « a un impact sur le revenu disponible des personnes concernées » et « pourrait avoir un effet sur la décision d'effectuer ou non un séjour dans un centre pour mettre fin à un problème de toxicomanie »²⁵.

²⁰ *Id.*, art. 60.

²¹ *Id.*, art. 157.

²² *Id.*, art. 64 et 65.

²³ *Id.*, art. 82.

²⁴ *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* (projet), préc., note 5, art. 8.

²⁵ MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles. Impacts des six mesures réglementaires proposées*, janvier 2015, p. 3, [En ligne].
http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/GD_Impacts_six_mesures_reglementaires.pdf

1.2 Les modalités de comptabilisation des revenus de location de chambres ou de pensions louées par un ménage recevant de l'aide financière

Aux fins d'interprétation des règles relatives aux programmes d'aide financière, une même unité de logement doit comporter moins de trois chambres louées ou offertes en location, à moins qu'elles ne soient occupées par un ascendant ou descendant en ligne directe, un frère ou une sœur. Ainsi, un adulte seul ou une famille habite une même unité de logement qu'une autre personne notamment lorsque :

- il l'occupe avec son colocataire ou son copropriétaire;
- un maximum de deux chambres y sont louées ou offertes en location;
- plus de deux chambres y sont louées ou offertes en location, mais que cette autre personne est un prestataire d'un programme d'aide financière de dernier recours avec qui il ne forme pas une famille et qui est son ascendant ou descendant en ligne directe, son frère ou sa sœur²⁶.

En vertu de l'article 4 du projet de règlement, on souhaite modifier cette règle d'interprétation afin de réduire le nombre de chambres qui y est fixé. Un adulte seul ou une famille habiterait donc une même unité de logement qu'une autre personne si :

- un maximum d'une chambre y est louée ou offerte en location;
- plus d'une chambre y est louée ou offerte en location, mais que cette autre personne est un prestataire d'un programme d'aide financière de dernier recours avec qui il ne forme pas une famille et qui est son ascendant ou descendant en ligne directe, son frère ou sa sœur.

Le projet de règlement ajouterait toutefois une nouvelle exception à la règle afin de prévoir qu'un adulte seul ou une famille habite une même unité de logement avec une autre personne lorsque deux chambres ou plus y sont louées ou offertes en location, mais que la cohabitation est nécessaire afin :

²⁶ *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 6, art. 41.

- a) que le locateur ou un membre de sa famille qui y occupe cette unité procure des soins constants à une personne qui l'occupe et dont l'autonomie est réduite de façon significative en raison de son état physique ou mental;
- b) ou qu'une personne qui occupe cette unité procure des soins constants au locateur ou à un membre de sa famille qui l'occupe et dont l'autonomie est réduite de façon significative en raison de son état physique ou mental.

La modification de cette règle d'interprétation aurait une incidence sur le calcul des revenus, gains et avantages considérés aux fins du calcul de la prestation. Ainsi, le règlement prévoit la prise en compte à cette fin des « revenus de chambre ou de pension »²⁷. En fonction de la règle d'interprétation prescrite à l'article 41 du règlement que nous venons de citer, ces revenus sont établis pour une unité de logement où trois chambres ou plus y sont louées ou offertes en location. Sauf exceptions, ce calcul s'appliquerait désormais à une unité de logement où deux chambres ou plus seraient louées ou offertes en location.

De plus, l'article 10 du projet de règlement viendrait modifier le calcul même des revenus de chambres et de location. Le règlement prévoit en effet que « les revenus de chambre ou de pension sont calculés dans la proportion de 40 %, avec un minimum de 85 \$ pour une personne et de 50 \$ pour chaque personne additionnelle de la même famille que cette personne »²⁸. À compter du 1^{er} juillet prochain, les revenus de chambre ou de pension seraient plutôt établis à 125 \$ pour une personne et à 50 \$ pour chaque personne additionnelle de la même famille que cette personne. Toutefois, les revenus de chambre ou de pension relatifs à la chambre dont la location rapporte le moins ne seraient pas considérés aux fins du calcul si le locateur n'est pas visé par les alinéas 3 et 3.1. de l'article 41 du règlement tel qu'ils seraient modifiés par le projet de règlement²⁹.

Notons que l'article 1892 du *Code civil du Québec* prévoit que les dispositions particulières au bail d'un logement ne s'appliquent pas au « bail d'une chambre située dans la résidence principale du locateur, lorsque deux chambres au maximum y sont louées ou offertes en

²⁷ *Id.*, art. 120.

²⁸ *Id.*

²⁹ *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* (projet), préc., note 5, art. 10.

location [...] »³⁰. Ainsi, une résidence où moins de trois chambres seraient louées ou offertes en location est considérée comme une même unité de logement en droit civil québécois pour l'application des règles particulières au bail de logement. Dans le cadre de la réglementation sur l'aide aux personnes et aux familles, cette notion de même unité de logement pourrait toutefois être réduite à une résidence où une seule chambre est louée ou offerte en location.

1.3 La condition d'admissibilité aux programmes mis en œuvre par la loi relative à la résidence au Québec

La *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* prévoit que « pour être admissible à une aide financière, tout adulte doit résider au Québec, au sens du règlement et dans les cas et conditions qui y sont prévues »³¹. Au chapitre des « conditions générales d'admissibilité », le règlement prévoit à cet effet qu'« un adulte cesse de résider au Québec dès qu'il s'en absente pendant un mois complet de calendrier, soit pour une période s'échelonnant du premier au dernier jour de ce mois »³².

L'article 3 du projet de règlement vise à réduire cette période d'absence permise et prévoit qu'un adulte cesserait de résider au Québec s'il s'absente « plus de 15 jours dans un mois de calendrier ». Cette modification toucherait les personnes qui bénéficient de tous les programmes établis en vertu de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*.

Dans le cadre de l'analyse d'impact des mesures réalisée par le ministère, on précise néanmoins que « les exceptions qui permettent à une personne prestataire d'être considérée comme résidente du Québec même si elle doit s'absenter temporairement pour des raisons de santé ou pour exécuter un travail rémunéré notamment, seront maintenues »³³.

1.4 L'exemption relative aux revenus de travail permis en cas de fausse déclaration

L'article 113 du règlement prévoit que les revenus de travail d'une personne inscrite au programme d'aide sociale sont considérés aux fins du calcul de la prestation, à l'exclusion des

³⁰ *Code civil du Québec*, RLRQ, c. C-1991, art. 1892 al. 3 (4).

³¹ *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 7, art. 26.

³² *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 6, art. 20 al. 2.

³³ MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 25, p. 1.

montants établis au premier alinéa de l'article 114 du même règlement. Un montant mensuel peut donc être exclu des revenus de travail considérés, jusqu'à concurrence de 200 \$ pour un adulte seul ou une famille composée d'un seul adulte ou de 300 \$ s'il s'agit d'une famille composée de deux adultes.

L'article 9 du projet de règlement prévoit que ces exclusions « ne s'appliquent pas dans le cadre d'une réclamation qui fait suite à une fausse déclaration relativement aux revenus visés ». Ainsi, tous les revenus de travail, incluant ceux qui doivent être exclus aux fins du calcul de la prestation, seraient pris en compte et devraient être remboursés en cas de fausse déclaration. À titre d'exemple, une personne seule jugée apte au travail peut gagner 200 \$ par mois de revenu de travail avant de voir sa prestation d'aide sociale diminuer en conséquence des revenus gagnés³⁴. Si, pour un mois donné, elle gagne 300 \$, mais n'en déclare que 200 \$, l'exclusion des gains de travail prévaut et elle ne devra rembourser que 100 \$. Le projet de règlement vise toutefois à lever ladite exclusion en cas de fausse déclaration et la personne visée devrait rembourser l'ensemble des revenus gagnés, à savoir 300 \$.

Notons que l'article 106 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* définit la notion de fausse déclaration dans les termes suivants :

« Il y a fausse déclaration lorsqu'un montant est accordé à une personne à la suite d'une omission d'effectuer une déclaration, à la suite d'une déclaration qui contient un faux renseignement ou à la suite de la transmission d'un document omettant un renseignement ou contenant un renseignement faux de manière à se rendre et, le cas échéant, à rendre sa famille admissible à une aide financière ou de manière à recevoir ou à faire octroyer à sa famille un montant supérieur à celui qui lui aurait autrement été accordé. »

Nous reviendrons à ce concept dans le cadre de la partie 3.3.1 du présent document. La Commission remarque néanmoins que la notion de fausse déclaration entendue au sens de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*³⁵ est d'acception relativement large. Le ministère de

³⁴ *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 6, art. 114.

³⁵ *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 7, art. 106.

l'Emploi et de la Solidarité sociale précise d'ailleurs qu'elle comprend notamment « une déclaration dans laquelle ont été oubliés des renseignements »³⁶.

Même si le règlement précise que le montant d'une retenue effectuée aux fins de recouvrement ne peut réduire le montant de l'aide de plus de 50 %³⁷, le montant recouvrable dû à la suite d'une fausse déclaration ne peut être inférieur à 112 \$ par mois ou même à 224 \$ par mois en cas de récidive³⁸, et ce, eu égard à une prestation qui peut être aussi basse que 616 \$ par mois.

2 LES GARANTIES RELATIVES AUX DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX SUSCEPTIBLES D'ÊTRE TOUCHÉS

À maintes reprises, la Commission a rappelé l'attention particulière qu'il faut porter aux droits économiques et sociaux garantis par la Charte et qui font l'objet d'engagements internationaux du Québec. Elle le notait encore récemment concernant l'exercice de révision des programmes en cours³⁹. Les dispositions du projet de règlement appellent donc certains commentaires à ce chapitre.

2.1 Le droit international

Comme le souligne le Comité des droits économiques, sociaux et culturels : « le droit à la sécurité sociale est fermement ancré dans le droit international »⁴⁰. Dès 1948, la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (ci-après « DUDH ») fait d'ailleurs de la pauvreté « une

³⁶ MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Informations générales. Fausse déclaration*, [En ligne]. <http://www.mess.gouv.qc.ca/centre-de-recouvrement/emploi-quebec/fausse-declaration.asp>

³⁷ *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 6, art. 188.

³⁸ *Id.*, art. 185.

³⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 15, p. 16.

⁴⁰ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Observation générale n° 19 : Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte)*, Doc. N.U. E/C.12/GC/19 (4 février 2008), par. 6, [En ligne]. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11 ; voir notamment à ce sujet : Beth GOLDBLATT et Lucie LAMARCHE, « Introduction : Interpreting and Advancing Women's Rights to Social Security and Social Protection », dans Beth GOLDBLATT et Lucie LAMARCHE, *Women's Rights to Social Security and Social Protection*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2014, p. 1, 7.

question relevant des droits de l'homme »⁴¹. Cette position a été maintenue depuis⁴² et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels se dit « convaincu que la pauvreté constitue un déni des droits de l'homme »⁴³. Plus particulièrement, la DUDH protège le droit à la sécurité sociale, garantissant que toute personne « est fondée à obtenir satisfaction de ses droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité »⁴⁴. De même, la DUDH protège le droit de toute personne « à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires »⁴⁵.

Le *Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels* (ci-après « PIDESC ») reconnaît également le droit de chacun, sans discrimination⁴⁶, à la sécurité sociale⁴⁷ de même qu'à un niveau de vie suffisant, comprenant une nourriture, un vêtement et un logement suffisant, ainsi qu'à l'amélioration constante de ses conditions d'existence⁴⁸. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme rappelle que les États parties ont trois ordres d'obligation eu égard à ces droits : « celles de les respecter, de les protéger et de leur donner effet »⁴⁹.

⁴¹ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Questions de fond concernant la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : La pauvreté et le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. N.U. E/C.12/2001/10 (9 mai 2001), par. 1, [En ligne]. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/29d8ffb79b5c761cc1256a5300402411/\\$FILE/G0142012.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/29d8ffb79b5c761cc1256a5300402411/$FILE/G0142012.pdf); citant *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. off. A.G. N.U., 3^e sess., suppl. n° 13, p. 17, Doc. N.U. a/810 (1948), préambule.

⁴² *Id.* Voir également : ORGANISATION DES NATIONS UNIES (CONSEIL DES DROITS DE L' HOMME), *Les principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*, Doc. N.U. A/HRC/RES/21/11 (18 octobre 2012), [En ligne]. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/154/61/PDF/G1215461.pdf?OpenElement>

⁴³ *Id.*

⁴⁴ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, préc., note 41, art. 22.

⁴⁵ *Id.*, art. 25.

⁴⁶ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can., n°46, art. 2 par. 2 (entré en vigueur au Canada le 19 août 1976).

⁴⁷ *Id.*, art. 9.

⁴⁸ *Id.*, art. 11.

⁴⁹ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L' HOMME), *Droits économiques, sociaux et culturels. Manuel destiné aux institutions des droits de l'homme*, Nations Unies, (...suite)

Il convient de rappeler qu'en vertu du PIDESC le Québec s'est engagé⁵⁰ :

« à agir, tant par son effort que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier par l'adoption de mesures législatives. »⁵¹

Assurer progressivement le plein exercice des droits qu'il énonce et ne pas adopter de mesures régressives relativement à ceux-ci fait donc partie intégrante des engagements pris en vertu du PIDESC⁵². Dans ce contexte, il faut entendre par mesure régressive, « une mesure qui marque directement ou indirectement un retour en arrière au regard des droits reconnus dans le Pacte »⁵³, et ce, « qu'elle soit voulue et désirée ou non »⁵⁴.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a d'ailleurs eu l'occasion de rappeler cette interdiction en matière de sécurité sociale :

« Tout laisse supposer que le Pacte interdit toute mesure rétrograde en matière de droit à la sécurité sociale. Si un État partie prend une mesure délibérément rétrograde, il lui appartient de prouver qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et que cette mesure est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte dans le contexte de l'utilisation au maximum des ressources disponibles. »

New York et Genève, 2004, p. 16, [En ligne].

http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_P_PT_12_NHRI_fr.pdf

⁵⁰ *Arrêté en conseil 1438-76 concernant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, (1984-1989) *Recueil des ententes internationales du Québec* 809. D'autres conventions internationales dont le Québec est signataire renforcent d'ailleurs son engagement. Citons notamment : la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (1965); la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (1979); la *Convention relative aux droits de l'enfant* (1989); et la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (2009).

⁵¹ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 46, art. 2, par. 1.

⁵² Voir à ce sujet : ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Observation générale n°3, La nature des obligations des États parties*, Doc. N.U., CCPR/C/21/Rev.1 (14 décembre 1990), [En ligne].
[http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2f1991%2f23\(SUPP\)&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2f1991%2f23(SUPP)&Lang=en)

⁵³ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L' HOMME), préc., note 49, p. 29.

⁵⁴ *Id.*, p. 30.

[Notre soulignement.]⁵⁵

Or, les modifications au régime d'aide sociale commentées dans le cadre du présent document constituent des mesures régressives puisqu'elles auront pour effet de restreindre des conditions d'admission aux programmes d'aide en vigueur et/ou de réduire la portée de l'aide offerte en vertu de ceux-ci.

Pour reprendre la démarche que propose le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, il appartient donc à l'État de prouver que ces mesures sont pleinement justifiées quant à l'ensemble des droits visés dans le Pacte dans le contexte de l'utilisation au maximum des ressources disponibles⁵⁶. L'analyse du projet de règlement mène cependant la Commission à conclure que l'État ne s'est pas déchargé du fardeau qui lui est imposé à cet égard. En ce sens, les quatre mesures commentées contreviennent aux engagements internationaux du Québec en matière de droits économiques et sociaux.

2.2 La Charte

Plusieurs fois, la Commission a confirmé que « la reconnaissance des droits économiques et sociaux inscrit résolument la Charte québécoise dans la foulée des instruments juridiques internationaux des droits de la personne »⁵⁷. C'est d'ailleurs à la lumière de ceux-ci que les droits garantis au chapitre IV de la Charte doivent être interprétés⁵⁸.

Il convient donc de rappeler que l'article 45 de la Charte prévoit expressément le droit à des mesures susceptibles d'assurer un niveau de vie décent. Ainsi :

⁵⁵ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), préc., note 40, par. 42.

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), préc., note 10, p. 39. Voir également : André MOREL, « La Charte québécoise: un document unique dans l'histoire législative canadienne », (1987) 21 *R.J.T.* 1, 17 et 18.

⁵⁸ Voir notamment : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Montréal (Ville)*, [1998] R.J.Q. 688 (C.A.), conf. par *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Montréal (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665; *Vallée c. Commission des droits de la personne*, [2005] R.J.Q. 961 (C.A.), par. 28; Christian BRUNELLE, « L'objet, la nature et l'interprétation des Chartes des droits », dans BARREAU DU QUÉBEC, *Droit public et administratif*, Collection de droit du Barreau du Québec, vol. VII, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 34; Michèle RIVET, « Les textes et les tribunaux : Qu'en est-il devenu de l'esprit et du souffle de la *Déclaration universelle* » (1998) 11.2 *R.Q.D.I.* 39, 46-47.

« Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financières et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent. »⁵⁹

Il ne fait aucun doute que les programmes mis en œuvre par la réglementation sur l'aide aux personnes et aux familles constituent des mesures d'assistance financière et des mesures sociales au sens de cet article 45.

Malgré la réserve dont fait preuve la jurisprudence quant à la mise en œuvre des articles du chapitre de la Charte portant sur les droits économiques et sociaux, la Commission estime nécessaire, encore une fois, d'en souligner l'importance. À cet égard, il suffit de rappeler que, conformément au droit international, la Charte constitue un ensemble cohérent. Les droits et libertés qu'elle garantit sont « universels, indissociables, interdépendants et intimement liés »⁶⁰. En ce sens, la mise en œuvre des protections conférées par la Charte au chapitre des droits économiques et sociaux est intimement liée à la reconnaissance et l'exercice de l'ensemble des droits garantis par la Charte. Par ailleurs, l'absence de prépondérance explicite de l'article 45 de la Charte sur les autres lois ne constitue pas un frein à l'analyse d'une situation discriminatoire au sens de l'article 10 de la Charte.

3 LE DROIT À L'ÉGALITÉ GARANTI PAR LA CHARTE

Dans le cadre de son avis à la Commission de révision permanente des programmes, la Commission constatait « que plusieurs programmes de nature sociale ou économique mis en place par l'État visent, directement ou indirectement, certaines parties de la population qui partagent une des caractéristiques énumérées à l'article 10 de la Charte » et qu'il fallait prendre en considération les possibles impacts discriminatoires de la transformation d'un programme visant ou affectant ces personnes dans l'exercice de leurs droits⁶¹.

En ce sens, la Commission est particulièrement préoccupée de l'impact discriminatoire sous-jacent des quatre mesures commentées du fait qu'elles visent des personnes déjà victimes de

⁵⁹ Charte, préc., note 1, art. 45.

⁶⁰ *Déclaration et programme d'action de Vienne*, Rés. 48/141, Doc. off. A.G. N.U., 48^e sess., Doc. N.U. A/CONF. 157/23 (1993), par. 5.

⁶¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 15, p. 15.

discrimination systémique (3.1) sur la base de leur condition sociale (3.2). Elles comporteront donc un effet d'exclusion disproportionné sur celles-ci et amplifieront les obstacles qui se posent à l'exercice en pleine égalité des droits qui leur sont reconnus dans la Charte (3.3).

3.1 Une exclusion de nature systémique

La distinction, exclusion ou préférence visée par l'article 10 de la Charte peut être directe, mais elle peut également être indirecte ou de nature systémique. Dans ce contexte, la discrimination systémique a été définie comme étant :

« la somme d'effets d'exclusion disproportionnés qui résultent de l'effet conjugué d'attitudes empreintes de préjugés et de stéréotypes, souvent inconscients, et de politiques et pratiques généralement adoptées sans tenir compte des caractéristiques des membres de groupes visés par l'interdiction de la discrimination. »⁶²

La Commission l'a déjà souligné, une définition étroite de la discrimination « est vite apparue comme inapte à rendre compte des situations de traitement inégalitaire ou d'exclusion qui étaient quotidiennement observées dans la vie en société »⁶³. Afin de donner plein effet à la protection que confère le droit à l'égalité, il faut donc également s'attarder à « l'interaction dynamique entre des décisions et des attitudes teintées de préjugés, ainsi que sur des modèles organisationnels et des pratiques institutionnelles qui ont des effets préjudiciables, voulus ou non, sur les groupes protégés par la Charte »⁶⁴.

Citant la Cour suprême, la Commission ajoutait que « bien souvent [...] la discrimination [système] est renforcée par l'exclusion même du groupe désavantagé, du fait que l'exclusion favorise la conviction, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du groupe, qu'elle résulte de forces "naturelles" »⁶⁵. Le Tribunal des droits de la personne précise de plus que « l'une des caractéristiques de la discrimination systémique est [...] l'effet disproportionné d'exclusion qui,

⁶² *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz métropolitain inc.*, [2009] R.J.Q. 487 (T.D.P.Q.), par. 36, conf. en appel 2011 QCCA 1201.

⁶³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (avril 1997), préc., note 14, p. 2.

⁶⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés : Rapport de consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, Paul Eid, Johanne Magloire et M^e Michèle Turenne, 2011, p. 14.

⁶⁵ *Id.* Citant *Action Travail des Femmes c. Canadien National*, [1987] 1 R.C.S. 1114, par. 34.

pour les membres d'un groupe visé par un motif interdit de discrimination, résulte d'un ensemble de pratiques, de politiques et d'attitudes »⁶⁶.

Cela dit, reconnaître la discrimination systémique implique de prendre en compte le « caractère intangible » de celle-ci. Ainsi, écrit le Tribunal des droits de la personne, les formes de la discrimination systémique « sont totalement ou presque entièrement voilées et inconscientes »⁶⁷. Le propos du Tribunal canadien des droits de la personne est d'ailleurs au même effet :

« [...] le concept de la discrimination systémique est axé sur les formes de discrimination les plus subtiles, comme l'a dit le juge en chef Dickson [...]. Il est fondé sur la reconnaissance du fait que les mœurs sociales et culturelles de longue date transmettent des présomptions de valeur qui contribuent à créer de la discrimination sous des formes totalement ou presque entièrement voilées et inconscientes. »⁶⁸

Il s'agit donc de porter attention à « l'ensemble des faits qui, conjugués, produisent et maintiennent un effet disproportionné d'exclusion » à l'égard d'un groupe visé par l'un des motifs énoncés à l'article 10 de la Charte⁶⁹.

Appliquant ce raisonnement aux mesures visées par les présents commentaires, il faut considérer l'effet discriminatoire qu'elles emportent, notamment eu égard à la discrimination qui produit déjà un effet d'exclusion reconnu sur les personnes bénéficiant de programmes d'aide sociale.

Les travaux de la Commission ont démontré que les personnes prestataires d'aide sociale sont la cible de préjugés répandus et tenaces. La discrimination qu'elles subissent prend notamment source dans les perceptions négatives souvent partagées à leur égard et joue un rôle

⁶⁶ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz métropolitain inc.*, préc., note 62, par. 28.

⁶⁷ *Id.*, par. 27.

⁶⁸ *Public Service Alliance v. Treasury Board*, 29 avril 1991, T.C. 491 (T.C.D.P.); cité dans *Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Ministère de la Défense nationale)*, [1996] A.C.F. no. 842, par. 14.

⁶⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La discrimination systémique à l'égard des travailleuses et des travailleurs migrants*, M^e Marie Carpentier, avec la collaboration de Carole Fiset, (Cat. 2.120-7.29), décembre 2011, p. 2.

déterminant, entre autres quant à leur possibilité d'insertion ou de réinsertion au travail⁷⁰ ou à leur possibilité de trouver un logement abordable et sécuritaire⁷¹.

Dans l'affaire *Whittom*, le Tribunal des droits de la personne retient d'ailleurs que « la pauvreté engendre des situations de marginalisation, d'exclusion et d'isolement social et "ces situations sont renforcées par le jugement attaché à cette catégorie sociale" »⁷². La Cour d'appel de l'Ontario l'a également confirmé dans l'affaire *Tranchemontagne* : « It is well-known that addicts and welfare recipients have been, and continue to be, the subjects of stigma and prejudice »⁷³. Puis, la Cour précise que « addiction is a disability that carries with it great social stigma and that this stigmatization is compounded where an addicted person is also part of another stigmatized group, such as those on social assistance »⁷⁴.

Les recherches du professeur Christopher McAll et de son équipe démontrent en outre « comment des facteurs tels que la stigmatisation et la discrimination subies par les personnes assistées sociales, peuvent rendre difficile l'accès à un emploi ou à un logement, dégrader davantage leurs conditions de vie, renforçant ainsi la stigmatisation et la discrimination à leur égard »⁷⁵.

L'ensemble de ces considérations décrit en somme l'interaction dynamique entre décisions ou attitudes teintées de préjugés, modèles organisationnels et pratiques institutionnelles

⁷⁰ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2013), préc., note 9. Voir également : PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel 2006-2007*, Québec, juin 2007, p. 55, [En ligne]. http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_annuels/2006-07/RA_0607_08.pdf; MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Bulletin d'information de la Direction générale des politiques, Pour certains prestataires de l'assistance-emploi, les obstacles s'accumulent*, Vol. 1, n°2, février 2006.

⁷¹ Voir notamment préc., note 14.

⁷² *Commission des droits de la personne du Québec c. Whittom*, J.E. 94-319 (T.D.P.Q.), par. 16, conf. par *Whittom c. Commission des droits de la personne*, [1997] R.J.Q. 1823 (C.A.).

⁷³ *Ontario (Director, Disability Support Program) v. Tranchemontagne*, 2010 ONCA 593, par. 121.

⁷⁴ *Id.*, par. 126.

⁷⁵ Nadia STOETZEL, *L'identification et l'impact de différents types de réseaux sociaux dans les trajectoires de vie de personnes assistées sociales*, mémoire de maîtrise, Montréal, Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 2007, p. 1; citant Christopher McALL, Jean FORTIER, Pierre-Joseph ULYSSE et Raymonde BOURQUE, *Se libérer du regard : agir sur la pauvreté au centre-ville de Montréal*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 2001. Voir également : Christopher McALL et al., *Au-delà du préjugé, Trajectoires de vie, pauvreté et santé*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 2012.

caractéristique d'une discrimination systémique⁷⁶. Les perceptions négatives, préjugés et présomptions de valeur entretiennent la discrimination envers les personnes prestataires d'aide sociale et mènent à des décisions qui contribuent à leur tour à renforcer leur exclusion. Il s'agit bel et bien « d'un ensemble cohérent de représentations sociales, de préjugés, d'attitudes, de pratiques individuelles et institutionnalisées, qui se renforcent et s'alimentent mutuellement dans un mouvement circulaire »⁷⁷.

En ce sens, la Commission « n'a cessé de souligner l'importance d'aborder le phénomène de la pauvreté dans une perspective systémique qui, seule, permet de comprendre l'engrenage de la pauvreté et de la discrimination vécue par les personnes en situation de pauvreté »⁷⁸. Elle ajoute que « la recherche de correctifs efficaces doit donc nécessairement emprunter une telle perspective »⁷⁹.

Les travaux de la Commission ontarienne des droits de la personne vont d'ailleurs dans le même sens. Celle-ci traite ainsi des « désavantages systémiques qu'entraîne la pauvreté », relevant que « les personnes qui sont pauvres font l'objet de stéréotypes, de préjugés et de discrimination dans tous les aspects de la vie, y compris l'emploi, l'accès aux biens et aux services, et le logement »⁸⁰. La Commission ontarienne affirme en outre que « s'attaquer à la

⁷⁶ Préc., note 64.

⁷⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, M^e Christine Campbell et Paul Eid, (Cat. 2.120-8.61), novembre 2009, p. 46.

⁷⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), préc., note 10, p. 13. Voir également : Hélène TESSIER, « La lutte contre la pauvreté : question de droits de la personne et une mesure de prévention contre une violence systémique à l'égard des enfants », (1996) *C.de D.* 37, p. 475, 498 où l'auteure écrit : « La pauvreté entraîne des désavantages qui se renforcent mutuellement et dont les conséquences génèrent de plus en plus sûrement l'exclusion sociale. [...] On constate donc que les exclusions liées à la condition sociale, qui frappent les enfants de familles démunies, constituent une discrimination systémique dont la définition correspond à la définition retenue par la Cour suprême en matière d'emploi. »

⁷⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), *Id.*

⁸⁰ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Les commissions des droits de la personne et les droits économiques et sociaux*, p. 45, [En ligne]. [http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/attachments/Human rights commissions and economic and social rights_fr.pdf](http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/attachments/Human%20rights%20commissions%20and%20economic%20and%20social%20rights%20fr.pdf). La Commission ontarienne des droits de la personne traduit d'ailleurs ainsi le propos de l'Association du Barreau canadien (section de Colombie-Britannique) qui est au même effet : « Les personnes qui vivent dans la pauvreté subissent une discrimination systémique d'une portée immense. On leur refuse fréquemment un logement et l'accès aux services, et elles subissent le mépris d'une culture populaire qui les dépeint comme des êtres moralement inférieurs. Les personnes qui vivent dans la pauvreté n'arrivent même pas à se faire entendre sur la scène politique. Elles sont marginalisées au point de devenir (...suite)

stigmatisation et aux stéréotypes autour de l'aide sociale et des personnes qui en ont besoin pour survivre est fondamental pour l'efficacité du système, car la stigmatisation et les stéréotypes conduisent à la discrimination systémique »⁸¹.

Les mesures d'aide financière et sociale visant l'exercice effectif du droit à l'égalité réelle au sens de l'article 10 de la Charte devraient donc tenir compte de ce contexte général, sans quoi, elles amplifieront les effets de la discrimination qui cible les personnes en situation de pauvreté. Or, en resserrant certaines conditions d'admission ou en diminuant la portée de l'aide financière auquel les personnes prestataires d'aide sociale ont droit, les mesures commentées font fi de ce contexte de discrimination systémique. Elles participent plutôt à l'exclusion des personnes qu'elles visent.

3.2 La condition sociale

La Commission a déjà relevé que le cumul des précarités auquel doivent souvent faire face les personnes en situation de pauvreté rend nécessaire une analyse fondée sous différents motifs de discrimination ou du croisement du motif de la condition sociale avec d'autres motifs prohibés en vertu de l'article 10 de la Charte, tels que le handicap, le sexe, l'état civil ou l'origine ethnique ou nationale. Il est ainsi reconnu que la pauvreté touche plus particulièrement certaines catégories de la population, notamment les personnes aux prises avec un problème de santé physique ou psychologique, les femmes et encore plus particulièrement les femmes âgées ou les femmes chefs de famille monoparentale, les Autochtones et les personnes réfugiées ou immigrantes.

Cela dit, les mesures envisagées par le projet de règlement commandent avant tout de s'attarder au motif de discrimination interdite lié à la condition sociale. Les tribunaux ont en effet

invisibles. C'est précisément ce genre de désavantage social et d'exclusion que les lois relatives aux droits de la personne sont censées atténuer ». Originellement cité dans BRITISH COLUMBIA HUMAN RIGHTS COMMISSION, *Human Rights for the Next Millenium*, 19 janvier 1998, p. 16. Voir également, en matière de discrimination systémique et d'intersectionnalité des motifs de discrimination liés à la pauvreté et au fait de bénéficier d'un programme d'aide sociale : *Radek v. Henderson Development (Canada) Ltd*, 2005 BCHRT 302.

⁸¹ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire de la Commission ontarienne des droits de la personne concernant les Rapports d'étape de la Commission d'examen du système d'aide sociale de l'Ontario*, mars 2012, p. 11, [En ligne]. <http://www.ohrc.on.ca/fr/m%C3%A9moire-de-la-commission-ontarienne-des-droits-de-la-personne-concernant-les-rapports-d%C3%A9tape-de-la>

reconnu et confirmé que le fait d'être assisté social ou au seuil de la pauvreté devait être considéré au titre de la condition sociale⁸².

En ce qui a trait plus particulièrement à la mesure résumée au point 1.1 du présent document, soulignons en outre que la dépendance aux drogues ou à l'alcool est une maladie⁸³ et, qu'à ce titre, elle est considérée comme un handicap au sens de la Charte⁸⁴.

3.3 Les droits ou libertés dont l'exercice est susceptible d'être compromis

Enfin, troisième étape d'une analyse fondée sur le droit à l'égalité protégé par le Charte, l'étude des dispositions du projet de règlement implique que nous nous attardions à l'effet qu'elles peuvent avoir sur la reconnaissance et l'exercice des droits protégés par la Charte.

3.3.1 Le droit à des mesures d'assistance financière susceptible d'assurer un niveau de vie décent (art. 45)

Prises d'un point de vue général, les quatre mesures analysées dans les présents commentaires posent d'abord l'enjeu du bénéfice en pleine égalité des mesures d'assistance financière auxquelles toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, en vertu de l'article 45 de la Charte.

Ainsi, ces quatre mesures constituent des modalités particulières de la législation sur l'aide aux personnes et aux familles qui, tant en raison de leur objet que des personnes qu'elles visent, relèvent des mesures d'assistance financière et des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.

⁸² 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); *Whittom c. Commission des droits de la personne*, préc., note 72; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Huong Thu Do*, J.E. 2005-609 (T.D.P.Q.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Bernier*, J.E. 2005-335 (T.D.P.Q.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec c. Fondation Abbé Charles-Émile Gadbois*, J.E. 2001-1792 (T.D.P.Q.).

⁸³ *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, [2011] 3 R.C.S. 134, par. 99 à 101.

⁸⁴ *Procureur général du Québec c. Poulin*, J.E. 2004-1137 (C.S.), par. 28-29; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Doucet*, [1999] R.J.Q. 2151 (T.D.P.Q.), par. 78. Voir également : Linda LAVOIE, « Discrimination fondée sur le handicap et stratégies d'accommodement », dans Myriam JÉZÉQUEL (dir.), *Les accommodements raisonnables : quoi, comment, jusqu'où? Des outils pour tous*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 31, 37.

Or, en resserrant la condition d'admissibilité relative à la résidence au Québec pour les programmes mis en œuvre par la loi, le projet de règlement a pour effet de restreindre les conditions ou modalités d'admission aux programmes d'aide en vigueur. Cette mesure entraînera également une diminution des montants d'aide accordée pour les personnes qui ne pourraient s'y plier. La Commission rappelle pourtant que les montants en cause sont déjà en deçà de ce qu'il est nécessaire pour couvrir les besoins essentiels et assurer un niveau de vie décent⁸⁵.

La Commission est par ailleurs d'avis que cette mesure est de nature à accroître les préjugés partagés envers les personnes prestataires d'un programme d'aide financière, laissant penser que ces personnes profitent de voyages aux frais de l'État. L'analyse du ministère de l'Emploi et de la Solidarité révèle pourtant que cette mesure ne toucherait annuellement qu'environ 460 personnes⁸⁶. Les idées reçues et accusations implicites à cet égard n'ont donc pas lieu d'être.

En l'absence de données permettant de dresser le portrait de ces personnes, la Commission s'inquiète en outre de l'impact disproportionné que cette mesure pourra avoir sur le droit à des mesures d'aide financière prévu à l'article 45 de la Charte en fonction de l'origine ethnique ou nationale des individus visés, un motif interdit de discrimination.

Quant aux trois autres mesures commentées — à savoir a) les dispositions visant la diminution de la prestation de base accordée à un adulte seul qui séjourne dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement, b) la restriction des modalités de comptabilisation des revenus de location de chambres ou de pensions louées à un ménage recevant de l'aide financière, et c) le retrait de l'exemption relative aux revenus de travail permis en cas de fausse déclaration — elles affaibliront la portée de l'aide financière octroyée, notamment eu égard aux montants pouvant être accordés.

⁸⁵ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2004), préc., note 9, p. 13-14; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 77, p. 167 et suiv. Voir également : BARREAU DU QUÉBEC, *Mémoire du Barreau du Québec sur le phénomène de l'itinérance au Québec. Les personnes en situation d'itinérance détentrices des droits fondamentaux*, octobre 2008, p. 5, [En ligne]. <http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2008/20081031-itinerance.pdf>; PROTECTEUR DU CITOYEN, *Phénomène de l'itinérance au Québec. Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des affaires sociales*, octobre 2008, p. 14, [En ligne]. https://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_speciaux/itinerance.pdf

⁸⁶ MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 25, p. 1.

Nous nous attarderons plus longuement à la diminution de la prestation de base accordée à un adulte seul qui séjourne dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement et à la restriction des modalités de comptabilisation des revenus de location de chambres ou de pensions louées à un ménage recevant de l'aide financière dans la sous-section suivante.

En ce qui concerne le retrait de l'exemption relative aux revenus de travail permis, la Commission n'entend évidemment pas encourager les fausses déclarations. Le recouvrement par l'État des sommes qui lui sont dues est légitime⁸⁷. Il est néanmoins pertinent de rappeler que les mécanismes de récupération de ces sommes doivent tenir compte des seuils jugés nécessaires à la couverture des besoins essentiels. En ce sens, au moment de l'introduction du mécanisme de la compensation gouvernementale, la Commission notait « que dans bien des cas, les sommes dues à par l'État à un citoyen visent à lui assurer un niveau de vie décent, ainsi qu'à sa famille le cas échéant, conformément au droit énoncé par l'article 45 de la Charte »⁸⁸. La Commission ajoutait que ce mécanisme de compensation « ne doit pas mettre en péril la sécurité et l'intégrité des personnes, en portant atteinte à leurs moyens de subsistance »⁸⁹. Le Protecteur du citoyen le soulignait également : « tout en reconnaissant que les citoyens doivent assumer les conséquences de leurs fautes et que le Ministère a le devoir de récupérer les sommes versées en trop, le Protecteur du citoyen croit que cela doit se faire en tenant compte des besoins essentiels des citoyens débiteurs »⁹⁰.

Étant donné l'acceptation large donnée à la notion de fausse déclaration au sens de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*⁹¹, la Commission remarque par ailleurs que de nombreuses situations qualifiées de « fausses déclarations » peuvent dans les faits résulter des conditions

⁸⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires de la Commission sur le Projet de loi n°36, Loi modifiant la Loi sur l'administration financière*, M^r Pierre Bosset, (Cat. 2.412-82.1), 18 juin 1996, p. 4.

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ *Id.*, p. 5. Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), préc., note 10, p. 30.

⁹⁰ PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel 2010-2011*, septembre 2011, p. 37, [En ligne].
http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_annuels/2010-11/RA_10-11_09_Administration.pdf

⁹¹ MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 36.

particulièrement difficiles et précaires dans lesquelles se trouvent les personnes visées⁹². Les fausses déclarations prenant la forme d'oublis ou d'erreurs de bonne foi semblent particulièrement inévitables dans le contexte qui nous occupe, que ce soit en raison de la complexité marquée des règles en cause ou encore de la grande précarité caractérisant la situation des personnes prestataires de l'aide sociale.

Dans le cadre de son rapport annuel 2013-2014, le Protecteur du citoyen rapporte par exemple qu'une personne prestataire du programme d'aide sociale effectue des déplacements dans une résidence pour personnes âgées et qu'elle gagne généralement 200 \$ par mois, ce qu'elle déclare mensuellement au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Le Protecteur du citoyen explique que :

« Lors d'une conversation avec son agent d'aide financière, elle a précisé avoir terminé un remplacement pendant le mois écoulé, sans pour autant mentionner de date de fin d'emploi. L'agent lui a demandé néanmoins un relevé de cessation d'emploi. À plusieurs reprises, la dame lui a expliqué qu'elle ne pouvait produire ce document, car elle avait toujours un lien avec la résidence, pour laquelle elle travaillait sur appel. En dépit de ces explications, l'agent a maintenu son exigence, à défaut de quoi l'aide serait coupée. »⁹³

Puis, le Protecteur du citoyen ajoute que « de guerre lasse, la citoyenne a demandé le relevé à son employeur, ce qui a évidemment eu pour effet de mettre fin à l'emploi et à tout espoir pour cette dame d'obtenir un jour un emploi régulier dans cette résidence »⁹⁴. Sans ce que cela soit précisé en l'espèce, il est permis de penser qu'une personne prise dans une telle situation puisse être accusée de fausse déclaration pour avoir « omis » de fournir un renseignement relatif à une fin d'emploi⁹⁵, et ce, alors que des obstacles systémiques à son intégration en emploi sont plutôt en cause.

Au fil des ans, le Protecteur du citoyen a également constaté que c'est en raison de problèmes de santé que des citoyens éprouvent de sérieuses difficultés à se conformer aux règles

⁹² Notamment en raison de facteurs liés à la discrimination systémique résumés dans le cadre de la partie 3.1 du présent document.

⁹³ PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel d'activités 2013-2014*, Québec, septembre 2014, p. 54, [En ligne]. http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_annuels/2013-2014/rapport-annuel-protecteur-2013-2014-FR.pdf

⁹⁴ *Id.*

⁹⁵ MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Manuel d'interprétation normative. 11.02.02 Paie de vacances et indemnité de départ*, [En ligne]. <http://www.mess.gouv.qc.ca/regles-normatives/d-ressources/11-revenus-gains-avantages/11.02.02.html>

relatives à la déclaration des gains de travail⁹⁶. L'institution relate différents exemples de situations où son enquête a permis de mettre en lumière les circonstances ayant mené des personnes prestataires d'aide sociale à omettre ou oublier de déclarer des revenus d'emploi. Dans un cas, la plaignante souffrait de dépression majeure alors que dans un autre le jeune homme était atteint de schizophrénie paranoïaque. Dans un autre cas, une jeune mère de famille était prise dans le cercle de la violence de son ex-conjoint. Puis, dans un autre cas encore une mère n'a pas déclaré certains de ses revenus de travail après s'en être servi pour payer les dettes de drogue de son fils et s'être retrouvée en détresse physique et psychologie à la suite du suicide de ce dernier⁹⁷.

Ces exemples réfèrent à des situations particulières, mais sans doute pas uniques. Ils permettent d'illustrer l'importance d'adopter une analyse systémique de la pauvreté et de mettre en lumière les obstacles à l'exercice en pleine égalité du droit garanti à l'article 45 de la Charte auxquels s'ajoutera l'augmentation des pénalités imposées à la suite d'une fausse déclaration.

3.3.2 Le droit au logement (art. 45)

Deux des mesures commentées visent par ailleurs plus particulièrement à restreindre les modalités d'hébergement et de logement des personnes concernées. La diminution de la prestation de base accordée à un adulte seul qui séjourne dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement ainsi que la restriction des modalités de comptabilisation des revenus de location de chambres ou de pensions sont donc susceptibles de porter atteinte au droit au logement.

En plus d'être reconnu explicitement en droit international des droits de la personne⁹⁸, le droit au logement est une composante implicite du droit à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales protégé en vertu de l'article 45 de la Charte⁹⁹.

⁹⁶ PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 70, p. 56-57.

⁹⁷ *Id.*, p. 57-58.

⁹⁸ Voir notamment : *Déclaration universelle des droits de l'homme*, préc., note 41, art. 25; *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 46, art. 11.

⁹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (octobre 2002), préc., note 14, p. 28. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans – La* (...suite)

Conformément à sa mission, la Commission s'est régulièrement penchée sur le respect et la mise en œuvre du droit au logement protégé par la Charte. Elle a entre autres mené d'importants travaux sur la discrimination systémique vécue par les personnes en situation de pauvreté ou bénéficiant d'un programme d'aide sociale dans le domaine du logement¹⁰⁰. Une étude sur la pauvreté et le droit à l'égalité dans le logement rendue publique en avril 1997 a notamment permis de constater que la discrimination dans le secteur du logement « est un phénomène avéré »¹⁰¹. En 2001, la Commission rappelait en outre que ses interventions en la matière :

« [...] ont mis en évidence les conséquences, sur les populations les plus fragiles, des règles et pratiques du marché ou des programmes et politiques gouvernementales. Les atteintes discriminatoires qui en découlent ont des effets non négligeables sur la capacité, pour les personnes qui en sont victimes, de se loger convenablement et à un coût abordable. Autrement dit, elles ont pour effet de limiter leur capacité d'exercer en toute égalité leur droit au logement. »¹⁰²

Les plaintes reçues à la Commission depuis permettent de croire que cette situation prévaut encore aujourd'hui. Le secteur du logement est, à lui seul, visé par environ 10 % des dossiers ouverts à la Commission depuis plusieurs années¹⁰³. De façon constante, les motifs « race, couleur, origine ethnique ou nationale », « handicap » et « condition sociale » sont les motifs de discrimination les plus souvent invoqués à l'ouverture des dossiers dans ce secteur¹⁰⁴.

La Commission est donc à même de constater qu'« un ensemble de facteurs interagissent pour réduire les chances des personnes pauvres de se trouver un logement qui leur convienne »¹⁰⁵. Les interventions de la Commission l'ont par ailleurs « convaincue du caractère central du

Charte québécoise des droits et libertés. volume 1, Bilan et recommandations, 2003, p. 23; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (avril 1997), préc., note 14, p. 9.

¹⁰⁰ Préc., note 14.

¹⁰¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (avril 1997), préc., note 14, p. 16.

¹⁰² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (novembre 2001), préc., note 14, p. 3.

¹⁰³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport d'activités et de gestion 2013-2014*, 2014, p. 52, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/RA_2013_2014.pdf

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), préc., note 10, p. 13.

logement dans la dynamique de la pauvreté, une situation renforcée par la discrimination dont sont l'objet les personnes de condition sociale défavorisée dans ce secteur »¹⁰⁶.

La récente politique nationale de lutte à l'itinérance¹⁰⁷ le confirme d'ailleurs lorsqu'elle rapporte que « la pauvreté rend extrêmement difficile et souvent impossible l'accès à un logement salubre et sécuritaire »¹⁰⁸. La politique fait ainsi du logement son premier axe d'intervention, affirmant que « faciliter l'accès à un logement constitue un enjeu central, tant pour la prévention de l'itinérance que pour aider les personnes concernées à sortir de la rue de façon définitive »¹⁰⁹. Quant aux orientations à privilégier dans ce secteur, la politique entend notamment « accroître la capacité des personnes à se loger » et « soutenir l'accompagnement des personnes »¹¹⁰. Encore plus récemment, dans le cadre du plan d'action interministériel en itinérance 2015-2020, le gouvernement reconnaissait que « l'accès aux logements abordables [est] très difficile pour les personnes vulnérables, notamment pour celles ayant des troubles mentaux ou une dépendance »¹¹¹.

C'est dans ce contexte que la Commission s'est attardée à la diminution de la prestation de base accordée à un adulte seul qui séjourne dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement ainsi qu'à la restriction des modalités de comptabilisation des revenus de location de chambres ou de pensions. Il nous semble en effet inquiétant que ces deux mesures visent à restreindre les conditions d'hébergement et de logement de personnes en situation de pauvreté et déjà vulnérabilisées par la discrimination subie dans le secteur du logement, incluant pour des personnes seules ou aux prises avec une dépendance. Les personnes visées par ces mesures verront diminuer les montants d'aide financière qui leur sont octroyés et augmenter les coûts liés à leur hébergement ou leur logement. Considérant ce qui précède, ces

¹⁰⁶ *Id.*, p. 18.

¹⁰⁷ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Ensemble pour éviter la rue et en sortir — Politique nationale de lutte à l'itinérance*, Québec, Gouvernement du Québec, février 2014, [En ligne]. <http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2013/13-846-03F.pdf>

¹⁰⁸ *Id.*, p. 19.

¹⁰⁹ *Id.*, p. 35.

¹¹⁰ *Id.*, p. 36.

¹¹¹ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Mobilisés et engagés pour prévenir et réduire l'itinérance, Plan d'action interministériel en itinérance 2015-2020*, décembre 2014, p. 17, [En ligne]. <http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2014/14-846-02W.pdf>

mesures amplifieront les effets de la discrimination vécue par les personnes visées dans le domaine du logement et porteront atteinte à la reconnaissance et l'exercice en pleine égalité du droit au logement garanti par l'article 45 de la Charte.

3.3.3 Le droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité de sa personne (art. 1)

La diminution de la prestation de base accordée à un adulte seul qui séjourne dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement dont nous venons de traiter soulève par ailleurs d'importantes préoccupations quant à l'exercice en pleine égalité du droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité physique et psychologique de la personne protégé en vertu de l'article 1 de la Charte.

Malgré la prestation spéciale de 416 \$ par mois visant à payer les frais du logement occupé avant l'admission en hébergement, ces personnes auront en quelque sorte à choisir entre les soins de santé requis par leur état et une grande partie de la prestation de base qui leur est octroyée au titre de mesures d'assistances prévues à l'article 45 de la Charte. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité confirme d'ailleurs que « la mesure pourrait avoir un effet sur la décision d'effectuer ou non un séjour dans un centre pour mettre fin à un problème de toxicomanie »¹¹². Imposer ce choix renforcera l'exclusion à laquelle doivent souvent faire face les personnes visées en fonction de leur condition sociale et de leur handicap. S'ajoutant aux facteurs d'exclusion ciblant les personnes visées, cette mesure constitue ainsi un obstacle discriminatoire, dans la reconnaissance et l'exercice de leurs droits à la vie, à la sûreté et à l'intégrité.

Cette mesure est d'ailleurs d'autant plus préoccupante qu'elle semble aller à l'encontre des orientations prévues à la politique nationale de lutte contre l'itinérance précitée. On y souligne entre autres que les problèmes de dépendance à l'alcool et aux drogues peuvent conduire à l'itinérance ou l'aggraver¹¹³. Parmi les orientations à privilégier en cette matière, la politique

¹¹² MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 25, p. 3.

¹¹³ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 107, p. 37.

soulignait donc l'importance d'« accroître la capacité des personnes à faire des choix en matière de santé pour améliorer leurs conditions de vie »¹¹⁴.

Aux fins de la présente analyse, retenons par ailleurs que plusieurs instruments internationaux reconnaissent encore plus spécifiquement le droit à la santé. Citons entre autres, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* en vertu duquel les États parties « reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre »¹¹⁵.

3.3.4 Le droit à la sauvegarde de sa dignité (art. 4)

Les quatre mesures du projet de règlement analysées dans le cadre des présents commentaires portent par ailleurs atteinte à la reconnaissance en pleine égalité du droit à la sauvegarde de sa dignité des personnes visées, et ce, encore une fois en fonction de leur condition sociale.

Rappelons les propos du Comité des droits économiques, sociaux et culturels suivant lequel « le droit à la sécurité sociale revêt une importance centrale pour garantir la dignité humaine de toutes les personnes confrontées à des circonstances qui les privent de la capacité d'exercer pleinement leurs droits énoncés dans le [PIDESC] »¹¹⁶.

C'est d'ailleurs en s'inspirant du droit international que le législateur québécois a rendu explicite le lien entre la dignité humaine et le respect, la promotion puis la protection des droits humains dans le préambule de la Charte¹¹⁷. La dignité en est ainsi un « principe premier d'interprétation »¹¹⁸, « un principe constituant le fondement de tous les droits et libertés, incluant

¹¹⁴ *Id.*, p. 40.

¹¹⁵ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 46, art. 12.

¹¹⁶ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS),, préc., note 40, par. 1.

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ *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.Q.), par. 31.

le droit à l'égalité »¹¹⁹. Le droit à la sauvegarde de sa dignité est par ailleurs enchâssé dans le texte même de la Charte. L'article 4 de celle-ci établit que « toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation ».

La Cour suprême a également dressé les contours de la notion de dignité, notamment dans l'arrêt *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. »¹²⁰

La jurisprudence reconnaît par ailleurs qu'il y a atteinte à la dignité au sens de la Charte québécoise lorsqu'une mesure ou une action qui occasionne une discrimination repose sur des stéréotypes ou a pour effet de les renforcer¹²¹.

Or, non seulement les mesures commentées entretiennent certains stéréotypes associés aux personnes prestataires de l'aide sociale, notamment dans les milieux de l'emploi et du logement, mais elles pourront également avoir pour effet d'exclure certaines personnes en fonction de généralisations et de stigmatisations, sans tenir compte de leurs besoins et de leurs capacités. Ainsi, les mesures proposées aggraveront les situations d'exclusions vécues par les personnes qu'on souhaite pourtant aider.

CONCLUSION

Dans l'exercice du mandat que lui confère la Charte, la Commission a procédé à l'analyse du projet de *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* publié dans la *Gazette officielle du Québec* le 28 janvier dernier¹²² en vue de vérifier la conformité à la

¹¹⁹ *Id.*

¹²⁰ *Law c. Canada (Ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, par. 53.

¹²¹ Voir entre autres : *Québec (Procureur général) c. Lambert*, préc., note 82, par. 84; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Latreille*, J.E. 2000-1082 (T.D.P.Q.), par. 40.

¹²² *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* (projet), préc., note 5.

Charte des dispositions qu'il contient. D'entrée de jeu, la Commission a tenu à rappeler qu'elle a récemment rendu un avis à la Commission de révision permanente des programmes dans lequel elle soulignait l'importance d'incorporer une analyse des impacts sur les droits et libertés à la révision des programmes de l'État. La Commission ne peut que se demander si une telle analyse a été effectuée, d'autant que les mesures envisagées touchent les personnes qui sont parmi les plus vulnérables de notre société.

À la lumière de l'examen du projet de règlement auquel elle a procédé, la Commission a jugé nécessaire de commenter quatre des six mesures qu'il propose, à savoir :

- la diminution, à 200 \$ par mois, de la prestation de base accordée à un adulte seul qui séjourne dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement et le fait de rendre ce dernier inadmissible à l'allocation pour contrainte temporaire;
- la restriction des modalités de comptabilisation des revenus de location de chambres ou de pensions louées par un ménage recevant de l'aide financière;
- le resserrement de la condition d'admissibilité relative à la résidence au Québec pour les programmes mis en œuvre par la loi, la durée d'absence permise passant à un maximum de 15 jours dans un mois de calendrier;
- le retrait de l'exemption relative aux revenus de travail permis en cas de fausse déclaration eu égard à ceux-ci.

La Commission est d'avis que ces quatre mesures contreviennent à d'importantes garanties relatives aux droits économiques et sociaux, protégés tant par le droit international que la Charte québécoise, et vont à l'encontre d'engagements internationaux du Québec. À ce chapitre, rappelons notamment que le PIDESC « interdit toute mesure rétrograde en matière de droit à la sécurité sociale »¹²³, à moins que l'État ne prouve qu'elle « est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte dans le contexte de l'utilisation au maximum des ressources disponibles »¹²⁴. En l'espèce, la Commission conclut que les quatre mesures analysées sont régressives et que l'État québécois ne s'est pas déchargé du fardeau qui lui est imposé à leur égard.

¹²³ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 55.

¹²⁴ *Id.*

La Commission conclut en outre que les quatre mesures commentées participent de la discrimination systémique à laquelle doivent faire face les personnes en situation de pauvreté et, plus particulièrement, les personnes prestataires de l'aide sociale. À différents égards, ces mesures contribueront ainsi à l'exclusion des personnes visées sur la base de leur condition sociale et feront obstacle à la reconnaissance et l'exercice en pleine égalité de différents droits protégés par la Charte. À ce chapitre,

- la diminution de la prestation de base accordée à un adulte seul qui séjourne dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement constitue une atteinte discriminatoire au droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité de sa personne protégé par l'article 1 de la Charte;
- les quatre mesures commentées portent atteinte de façon discriminatoire au droit à la sauvegarde de sa dignité protégé par l'article 4 de la Charte;
- les quatre mesures commentées constituent également une atteinte discriminatoire au droit à des mesures d'assistance financière susceptibles d'assurer un niveau de vie décent protégé par l'article 45 de la Charte;
- la diminution de la prestation de base accordée à un adulte seul qui séjourne dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement de même que la restriction des modalités de comptabilisation des revenus de location de chambre ou de pensions louées par un ménage recevant de l'aide financière concourent enfin à la discrimination vécue par les personnes visées dans le domaine du logement et portent atteinte à la reconnaissance et l'exercice en pleine égalité du droit du logement garanti par l'article 45 de la Charte.

En conséquence, la Commission recommande de ne pas édicter les dispositions du projet de *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* qui visent à mettre en œuvre ces quatre mesures, à savoir les dispositions qui visent à modifier les articles 15, 19, 20, 41, 60, 61, 65, 114, 120, 157 et 187 du *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* .