Cat. 2.412.66.9

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

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

Mars 2013

Document adopté à la 594e séance de la Commission,
tenue le 22 mars 2013, par sa résolution COM-594-5.1.1

Pierre Moretti, avocat
Secrétaire de la séance

Collaboration :

Ramon Avila, technicien en recherche
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 RAPPEL DES GRANDES LIGNES DU RÉGIME D'AIDE SOCIALE 3

1.1 Le droit à l'aide sociale 3
1.2 La Loi sur l'aide aux personnes et aux familles et son règlement 4
1.2.1 L'allocation pour contraintes temporaires 5
1.2.2 Les prestations spéciales 9

2 LES GARANTIES RELATIVES AUX DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX 11

2.1 Les instruments juridiques internationaux 11
2.1.1 La Déclaration universelle des droits de l'homme 11
2.1.2 Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 12
2.1.3 La Convention relative au droit de l'enfant 15
2.2 La Charte 17
2.2.1 Remarques générales 17
2.2.2 L'article 10 : le droit à l'égalité 18
2.2.3 L'article 45 : le droit à des mesures d'assistance financière susceptible d'assurer un niveau de vie décent 19

3 L'ANALYSE DE LA CONFORMITÉ DES MESURES PROPOSÉES À LA CHARTE ... 20

3.1 L'objectif : viser l'incitation au travail et favoriser la participation au marché du travail ... 21
3.2 Article 1 : contraintes temporaires à l'emploi pour les familles avec enfant d'âge préscolaire 23
3.3 Article 2 : contraintes temporaires à l'emploi pour les personnes âgées de 55 ans et plus 27
3.4 Articles 3 et 4 : frais de séjour et de transport pour des services en toxicomanie avec hébergement 30

CONCLUSION 34

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « la Commission ») a pour mission d'assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes inscrits dans la *Charte des droits et libertés de la personne* (ci-après « la Charte »)[1]. Pour ce faire, la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale[2], a entre autres le mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »[3].

C'est à ce titre que la Commission formule ces commentaires sur le projet de *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* publié dans la *Gazette officielle du Québec*[4] le 27 février 2013. Ayant pour objectif de « renforcer l'incitation au travail » et de « favoriser la participation au marché du travail de tous les bassins de main-d'œuvre »[5], ce projet de règlement vise à modifier le *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*[6] prévu en vertu de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*[7]. Parmi les modifications envisagées, on entend « revoir certaines règles d'admissibilité à l'allocation pour contraintes temporaires octroyée en raison de l'âge ou en raison de la garde d'un enfant d'âge préscolaire »[8] et « revoir les conditions d'admissibilité relatives à la prestation spéciale pour frais de séjour pour des services en toxicomanie avec hébergement »[9]. Il est prévu que ces modifications entrent en vigueur le 1er juin 2013[10].

---

1 *Charte des droits et libertés de la personne,* L.R.Q., c. C-12, art. 57 al. 1 et 2.

2 *Id.*, art. 58 al. 2.

3 *Id.*, art. 71 al. 1 et al. 2 (6). Notons que l'article 56 al. 3 de la Charte prévoit que « dans la Charte, le mot "loi" inclut un règlement, un décret, une ordonnance ou un arrêté en conseil pris sous l'autorité d'une loi ».

4 *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* (projet), (2013) 145 G.O. II, 653.

5 *Id.*, avis de modification, p. 653.

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

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

8 *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* (projet), préc., note 4, art. 1 et 2.

9 *Id.*, art. 3 et 4.

10 *Id.*, art. 7.

Rappelons que, conformément à son mandat, la Commission s'est prononcée à maintes reprises sur le système québécois de sécurité du revenu[11] ou sur des questions connexes[12]. Il convient encore une fois de le constater, la pauvreté et l'exclusion sociale sont des obstacles importants à l'exercice des droits et libertés garantis en vertu de la Charte, une loi de nature quasi constitutionnelle[13]. Ainsi, plusieurs fois, la Commission a confirmé qu'un niveau de vie décent, garanti au besoin par des mesures sociales, est un prérequis à l'exercice effectif des droits et libertés de la personne qui ne peut être conditionné par des mesures d'aide à l'emploi[14]. Ces dernières doivent être développées sans porter atteinte aux droits fondamentaux

11 Voir : 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. 412-23), 15 décembre 1978; 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. 412-66), 15 juin 1988; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur les amendements à la Loi sur la sécurité du revenu*, M[e] Hélène Tessier, (Cat. 412-66), 17 avril 1989; 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 Vizkelety, (Cat. 2.115.12), juin 1989; 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 ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de règlement modifiant le Règlement sur la sécurité du revenu*, Muriel Garon, (Cat. 412.66), 14 juin 1996; 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*, M[e] Pierre Bosset, M[e] Pierre-Yves Bourdeau, Lucie-France Dagenais et Muriel Garon, (Cat. 412.66), 27 janvier 1997; 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*, M[e] Pierre Bosset, Lucie-France Dagenais et Muriel Garon, (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 le projet de loi n° 57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, M[e] Pierre Bosset et Muriel Garon, (Cat. 412-66.8), septembre 2004.

12 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; 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*, M[e] Pierre Bosset et Muriel Garon, (Cat. 2.412.97), septembre 2002; 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, *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, *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.

13 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (janvier 1997), préc., note 11, p. 2; 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 (mai 1998), préc., note 11, p. 9; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2000), *Id.*; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2004), préc., note 11, p. 3.

14 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (juin 1988), préc., note 11.

et elles ne peuvent faire obstacle à la mise en œuvre des mesures d'assistance financière susceptible d'assurer un niveau de vie décent.

Or, d'emblée, signalons que les mesures proposées par le projet de règlement affecteraient les personnes qui sont parmi les plus pauvres de la société et qui ne disposent pas de ce revenu décent susceptible de garantir l'exercice de ces droits et libertés. La Commission se propose donc d'en faire plus longuement l'analyse afin d'en assurer la conformité à la Charte. Pour ce faire, nous rappellerons d'abord les grandes lignes du régime actuel d'aide sociale. Nous présenterons ensuite les principales garanties relatives aux droits économiques et sociaux prescrites tant par les instruments juridiques internationaux que par la Charte. Nous serons mieux à même, ensuite, d'analyser les modifications proposées par le projet de règlement à la lumière de ces garanties et d'en vérifier la conformité à la Charte.

1 RAPPEL DES GRANDES LIGNES DU RÉGIME D'AIDE SOCIALE

1.1 Le droit à l'aide sociale

Au Québec, les origines d'un régime public et unifié d'aide sociale datent des années 1960 et remontent notamment au Comité d'étude sur l'assistance publique mis sur pied en 1961. Le rapport de la Commission Boucher[15], rendu public en 1963, recommandait en effet de développer le rôle de l'État en matière de sécurité du revenu, notamment par la reconnaissance explicite, « dans sa législation sociale ainsi que dans les règlements qui régissent son application [du] principe selon lequel tout individu dans le besoin a droit à une assistance de la part de l'État, quelle que soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin »[16]. Le Comité expliquait ce qui suit à ce propos : « auparavant, on considérait que si une personne était pauvre, c'était de sa faute. Aujourd'hui, on saisit mieux que la pauvreté est souvent due à des facteurs économiques ou sociaux sur lesquels l'individu seul ne peut exercer aucun contrôle »[17].

---

15 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique,* Québec, Gouvernement du Québec, 1963.

16 *Id.*, Recommandation 7, p. 118.

17 *Id.*, p. 119.

Inspirée des travaux de la Commission Boucher, la *Loi sur l'aide sociale* est adoptée en 1969[18] et institue un régime universel de la sécurité du revenu fondé sur les droits. Dès lors, « l'aide sociale est accordée sur la base du déficit qui existe entre les besoins d'une famille ou d'une personne seule et les revenus dont elle dispose, pourvu qu'elle n'en soit pas exclue en raison de la valeur des biens qu'elle possède »[19]. Cette aide « comble les besoins ordinaires et spéciaux d'une famille ou d'une personne seule privée de moyens de subsistance »[20].

La *Loi sur l'aide sociale* est ensuite modifiée à plusieurs reprises. Puis, elle est remplacée en 1989 par la *Loi sur la sécurité du revenu*[21] et, en 1999, par la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*[22]. Plusieurs de ces modifications ont suscité l'inquiétude de la Commission et ont finalement eu pour effet d'effriter ou de conditionner de différentes façons le droit à l'aide sociale concrétisé par la loi de 1969[23].

1.2 La *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* et son règlement

Adoptée en juin 2005, et mise en application en 2007, la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* constitue la troisième refonte d'importance de la loi définissant le régime québécois d'aide sociale.

Comme les deux législations précédentes, la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* maintient la catégorisation des prestataires entre les personnes jugées aptes et les personnes considérées inaptes au travail. Ces dernières, jugées avec contraintes sévères à l'emploi, sont admissibles au programme de solidarité sociale qui vise à leur « accorder une aide financière de dernier recours », mais également « à favoriser l'inclusion et la participation sociale de ces personnes de même que leur contribution active à la société, avec le soutien et l'accompagnement qu'elles requièrent »[24].

---

18 *Loi sur l'aide sociale,* L.Q. 1969, c. 63.

19 *Id.*, art. 3.

20 *Id.*, art. 6.

21 *Loi sur la sécurité du revenu*, L.R.Q., c. S-3.1.1.

22 *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, L.R.Q., c. 32.001.

23 Préc., notes 11 et 12.

24 *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles,* préc., note 7, art. 67.

Les personnes jugées aptes au travail sont cependant admissibles à un autre programme[25] : le programme d'aide sociale. Celui-ci « vise à accorder une aide financière de dernier recours aux personnes qui ne présentent pas de contraintes sévères à l'emploi » et « à les encourager à exercer des activités favorisant leur intégration en emploi ou leur participation sociale et communautaire »[26]. En date du 1er janvier 2013, la prestation de base versée à un adulte seul inscrit au programme d'aide sociale est d'un maximum de 604 $ par mois. La même prestation totalise un montant maximal de 167 $ pour un conjoint d'étudiant et de 936 $ pour deux adultes.

Ces montants de base restent par ailleurs les mêmes dans la situation où les adultes prestataires ont des enfants à charge. Selon les cas, on peut toutefois y ajouter une allocation pour contraintes temporaires à l'emploi ou encore y additionner les montants accordés par la mesure *Soutien aux enfants* de la Régie des rentes du Québec, la *Prestation fiscale canadienne pour enfant* ou le *Supplément de la prestation nationale pour enfants.*

1.2.1 L'allocation pour contraintes temporaires

Nous venons de le mentionner, le programme d'aide sociale prévoit donc que « la prestation de base est augmentée d'une allocation pour contraintes temporaires lorsque l'adulte seul ou un membre adulte de la famille » se trouve dans l'une ou l'autre des situations énumérées à l'article 53 de la Loi. Aux fins de la présente analyse, il convient de citer les troisième et quatrième paragraphes de cette disposition :

> « 53. La prestation de base est augmentée d'une allocation pour contraintes temporaires lorsque l'adulte seul ou un membre adulte de la famille :
>
> […]
>
> 3° garde un enfant à sa charge dans les cas et conditions prévus par règlement ou un enfant à sa charge qui est handicapé au sens du paragraphe b du deuxième alinéa de l'article 1029.8.61.18 de la Loi sur les impôts (chapitre I-3);
>
> 4° atteint l'âge fixé par règlement et en fait la demande;
>
> […]. »[27]

---

25 La Commission prend acte du fait que la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* met également en œuvre le programme *Alternative jeunesse* (art. 74 et suiv.), un programme volontaire dédié aux adultes de moins de 25 ans admissible au programme d'aide sociale ou de solidarité sociale. La Loi permet en outre au ministre d'établir différents programmes spécifiques d'aide financières (art. 79 et suiv.). Il n'est par contre pas utile de s'attarder plus longuement à ces programmes aux fins de la présente analyse.

26 *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles,* préc., note 7, art. 44.

27 *Id.*, art. 53.

Notons au passage que la règle qui était prévue à l'article 24(4) de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* réfère maintenant à des dispositions règlementaires. Le troisième paragraphe de l'article 53 précité renvoie ainsi à l'article 62 du *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* :

> « 62. Pour l'application du paragraphe 3 du premier alinéa de l'article 53 de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1), la prestation de base est augmentée d'une allocation pour contraintes temporaires si un adulte garde un enfant à sa charge et si celui-ci a moins de 5 ans au dernier 30 septembre ou, s'il a 5 ans à cette date, si aucune place en classe maternelle à temps plein n'est disponible pour ce dernier. »
>
> [Mon soulignement.][28]

Le quatrième paragraphe de ce même article 53 est quant à lui précisé à l'article 63 du Règlement :

> « 63. Pour l'application du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 53 de la Loi, la prestation de base est augmentée d'une allocation pour contraintes temporaires si l'adulte seul ou un membre adulte de la famille est âgé de 55 ans ou plus et en fait la demande. »
>
> [Notre soulignement.][29]

Au 1er janvier 2013, cette allocation pour contraintes temporaires est de 129 $/mois pour une personne seule, un conjoint d'étudiant ou pour un couple où un seul adulte peut s'en prévaloir. Elle est toutefois de 221 $/mois pour un couple dont les deux adultes peuvent en faire la demande. Ainsi, une personne seule qui reçoit cette allocation se voit accorder une prestation de 733 $/mois au lieu de la prestation de base fixée à 604 $/mois. Dans le cas d'un conjoint d'étudiant, la prestation reçue passe de 167 $ à 296 $/mois. Puis, un couple où un seul adulte est admissible à recevoir l'allocation pour contraintes temporaires touche 1065 $/mois au lieu de 936 $ alors qu'un couple où les deux adultes y sont admissibles reçoit 1157 $/mois au lieu de 936 $.

Selon les données de décembre 2012 du MESS, le nombre d'adultes prestataires du programme d'aide sociale qui reçoivent une allocation pour contraintes temporaires est de

[28] *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 6, art. 62.

[29] *Id.*, art. 63.

88 344[30]. Ce nombre est d'ailleurs en constante diminution au moins depuis 1999 alors qu'il était en moyenne de 113 607 adultes[31]. Parmi les 88 344 prestataires recevant une allocation pour contraintes temporaires au mois de décembre 2012, 46 101 adultes la recevaient au motif de leur âge alors que 24 949 adultes la recevaient en raison d'une grossesse ou d'un enfant à charge[32]. De ce dernier nombre, 14 380 adultes étaient en situation de monoparentalité alors que 9 276 étaient en couple avec enfants, 701 étaient des conjoints d'étudiants, 511 des personnes seules et 81 étaient en couple sans enfants[33].

Soulignons par ailleurs que les personnes admissibles au programme d'aide sociale peuvent se prévaloir d'une allocation d'aide à l'emploi[34] ou d'une allocation de soutien[35] prévues au titre I de la Loi en participant à une mesure ou à un programme d'aide à l'emploi. Ces allocations peuvent donc s'ajouter à la prestation de base, sous la forme d'allocation d'aide ou de remboursement de frais supplémentaires, mais ne peuvent être cumulées entre elles[36] ou avec l'allocation pour contraintes temporaires[37]. L'allocation d'aide à l'emploi ne peut être inférieure à 45 $ par semaine et ce montant est augmenté de 25 $ par semaine pour une personne sans conjoint, mais avec un enfant à charge[38]. Elle est actuellement de 195 $/mois. L'allocation de

30 MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale, décembre 2012*, [En ligne]. http://www.mess.gouv.qc.ca/statistiques/prestataires-assistance-emploi/index.asp(Consulté le 5 mars 2013), p. 5.

31 Aux fins de la présente analyse, la Commission a consulté les rapports statistiques produits par le MESS sur la clientèle de ses programmes entre janvier 1999 et décembre 2012.

32 MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 30.

33 *Id.*

34 *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 7, art. 14.

35 *Id.*, art. 16.

36 Sauf exception prévue en vertu de l'article 19 de la *Loi* et de l'article 10 du *Règlement* qui se lit comme suit : « Pour l'application de l'article 19 de la Loi, une personne peut se prévaloir simultanément des allocations qui y sont prévues, et ce pour une période maximale de 2 mois consécutifs, si la période d'admissibilité à l'une de ces allocations débute au cours du mois où se termine celle pour laquelle une autre de ces allocations lui est accordée ».

37 *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 7, art. 54.

38 *Id.*, art. 14; *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 6, art. 7.

soutien est quant à elle fixée à 130 $/mois[39] et relève davantage du pouvoir discrétionnaire de la ministre[40].

Toujours selon les données du MESS produites pour le mois de décembre 2012, sur un nombre total de 351 679 adultes admis dans l'un ou l'autre des programmes d'aide financière (dont 214 504 personnes admises au programme d'aide sociale), seulement 7 164 recevaient une allocation d'aide à l'emploi et 4 057 recevaient une allocation de soutien[41]. Pour un portrait plus global, notons qu'entre le 1er avril 2011 et le 31 mars 2012, sur un nombre moyen de 364 068 personnes admises à l'un des programmes de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*[42], seulement 81 000 personnes ont été visées par au moins une intervention des services publics d'emploi[43]. Cela représente à peine une personne sur cinq (22 %). Le taux d'emploi des participants provenant des programmes aide sociale et solidarité sociale ayant bénéficié d'une intervention d'Emploi-Québec est par ailleurs de 40,5 %[44].

Le dernier rapport annuel de gestion du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (ci-après « le MESS ») nous apprend de plus que le budget alloué au financement des mesures d'emploi a été coupé de 14,3 % entre les exercices financiers 2010-2011 et 2011-2012[45]. La dernière étude des crédits du gouvernement nous enseigne quant à elle qu'une diminution de

---

39 *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles, Id.*, art. 8.

40 L'article 16 de la *Loi* prévoit en effet que « le ministre peut, dans les cas et aux conditions qu'il détermine, accorder une aide financière, notamment sous la forme d'une allocation de soutien ».

41 MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 30, p. 1.

42 MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale. Avril 2012*, [En ligne]. http://www.mess.gouv.qc.ca/statistiques/prestataires-assistance-emploi/archives.asp (Consulté le 21 mars 2013).

43 MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Rapport statistiques sur les individus, entreprises et organismes participant aux interventions des Services publics d'emploi. Année 2011-2012*, [En ligne]. http://www.mess.gouv.qc.ca/statistiques/emploi/ (Consulté le 21 mars 2013).

44 MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Rapport annuel de gestion 2011-2012 Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et Commission des partenaires du marché du travail*, [En ligne]. http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_rapport_annuel_2011-2012.pdf#page=110 (Consulté le 7 mars 2013), p. 152.

45 *Id.*, p. 135.

3,4 % des dépenses reliées aux mesures d'aide à l'emploi est prévue tant pour l'année 2012-2013 que pour 2013-2014[46].

Fait important, notons qu'au mois de décembre 2012, plus de 25 % des adultes admis au programme d'aide sociale percevaient des revenus de travail ou d'autres sources (prestations d'assurance-emploi, contribution parentale ou autres), mais dont la somme demeurait insuffisante pour leur permettre de cesser de recevoir de l'aide sociale[47].

1.2.2 Les prestations spéciales

La prestation de base accordée en vertu du programme d'aide sociale peut également être augmentée, « s'il y a lieu, […] du montant des prestations spéciales »[48] qui visent « à subvenir à certains besoins particuliers »[49]. Le gouvernement peut, par règlement, en prévoir les montants et déterminer dans quels cas et à quelles conditions elles sont accordées[50]. Il faut à ce chapitre référer aux articles 81 et suivants du *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles.*

Aux fins de la présente analyse, il convient de citer les articles 88 et 88.1 de ce règlement qui prescrivent les conditions suivant lesquelles peut être accordée une prestation spéciale pour frais de séjour ou de transport à un prestataire, ou son enfant à charge, qui doit recourir aux services d'un centre en toxicomanie avec hébergement. Ces articles se lisent comme suit :

> « 88. Une prestation spéciale est accordée pour payer les frais de transport et de séjour pour qu'un adulte ou un enfant à charge soit traité par un médecin, un dentiste ou une sage-femme, ou à la demande de l'un d'eux, jusqu'à concurrence de 250 $ lors d'un même déplacement. Toutefois, ce maximum est de 275 $ lorsque le transport s'effectue par ambulance ou de 350 $ lorsque le transport s'effectue par voie aérienne.

---

46 CONSEIL DU TRÉSOR, *Budget de dépenses 2012-2013, volume II, Crédits des ministères et organismes pour l'année financière se terminant le 31 mars 2013*, [En ligne]. http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/rapport_gestion_2012/Budget_depenses_2012_2013_volII.pdf (Consulté le 7 mars 2013), p. 107; et CONSEIL DU TRÉSOR, *Budget de dépenses 2013-2014, Crédits des ministères et organismes pour l'année financière se terminant le 31 mars 2014*, [En ligne]. http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/13-14/2-Credits_des_MO.pdf (Consulté le 7 mars 2013), p. 91. Par ailleurs, la Commission prend note de la stratégie *Tous pour l'emploi* rendue publique par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale en février dernier. Le montant de 25 M$ sur trois ans qui sera « réservé aux participantes et participants provenant de groupes sous-représentés sur le plan de l'emploi », ne pallie toutefois pas aux diminutions de budget effectuées et projetées.

47 MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 30, p. 1.

48 *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 7, art. 48.

49 *Id.*, art. 132(8).

50 *Id.*

> Ces frais ne sont payés que jusqu'à concurrence de ceux qui doivent être normalement payés si le traitement est suivi à l'endroit qui offre le même service et qui est le plus rapproché de la résidence de l'adulte ou de l'enfant à charge.
>
> Cette prestation spéciale n'est toutefois par accordée si le déplacement est visé à la Politique de déplacement des usagers du réseau de la santé et des services sociaux établie par le ministre de la Santé et des Services sociaux.
>
> 88.1. Une prestation spéciale est accordée afin de payer les frais de séjour d'un adulte ou d'un enfant à charge pour l'hébergement dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement, exploité par un organisme communautaire ou privé qui détient une certification du ministre de la Santé et des Services sociaux à cette fin ou qui a déposé une demande de certification admissible auprès de celui-ci et lui a fourni tous les documents requis pour son évaluation.
>
> La prestation spéciale n'est accordée que si la nécessité de l'hébergement est attestée par écrit par un médecin. La nécessité de l'hébergement doit être réévaluée par un médecin ou une personne désignée par le ministre tous les 3 mois.
>
> Les frais de séjour correspondent au coût réel, jusqu'à concurrence du tarif journalier applicable à un établissement de santé et services sociaux prévu au Règlement d'application de Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5, r.1), pour la catégorie de chambre occupée par l'adulte ou l'enfant à charge, sans excéder le tarif journalier applicable pour une chambre semi-privée.
>
> La prestation spéciale peut être versée directement à l'organisme si l'adulte seul ou un adulte membre de la famille y consent. »
>
> [Notre soulignement][51]

Mentionnons que « sous réserve de conditions particulières d'admissibilité fixées par le ministre ou d'une entente conclue afin de couvrir autrement le besoin qui nécessite une prestation spéciale », la nécessité d'un tel besoin doit dans tous les cas être constatée par le ministre[52]. En outre, en ce qui concerne les prestations spéciales accordées en vertu des articles 88 et 88.1 précités, « la nécessité du besoin doit être attestée par écrit par un médecin […] ou une personne désignée par le ministre »[53].

En ce qui a trait plus particulièrement aux frais de transport, notons par ailleurs que « le moyen de transport le moins coûteux doit être utilisé compte tenu des circonstances ». Le Règlement

---

51 *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 6, art. 88 et 88.1.

52 *Id.*, art. 84(1).

53 *Id.*, art. 86 al. 1.

ajoute d'ailleurs que « si le transport s'effectue par un véhicule privé, la prestation spéciale est accordée pour payer les frais de stationnement et les frais d'utilisation de ce véhicule jusqu'à concurrence de 0,145 $ le kilomètre parcouru »[54]. À moins qu'il ne s'agisse du moyen de transport le plus économique, le règlement prévoit de plus que « la nécessité d'un transport par taxi doit être constatée par une attestation signée par le médecin » établissant « l'urgence de la situation ou la nature du traitement empêchant l'utilisation d'un moyen de transport plus économique »[55]. La nécessité d'une prestation spéciale accordée pour transport par ambulance doit également être constatée par une attestation signée par un médecin ou par une personne désignée à cette fin par un établissement visé par le règlement[56].

Avant d'analyser les modifications proposées à ces règles, rappelons d'abord les obligations relatives aux droits économiques et sociaux qu'imposent tant le droit international que la Charte.

2 LES GARANTIES RELATIVES AUX DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

2.1 Les instruments juridiques internationaux

Comme le soulignait la Commission dans le cadre de son mémoire sur le *Projet de loi n° 112 – Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, « la reconnaissance des droits économiques et sociaux inscrit résolument la Charte québécoise dans la foulée des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne »[57].

2.1.1 La Déclaration universelle des droits de l'homme

Dès 1948, la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (ci-après « la DUDH ») a stipulé que la pauvreté était une question de droits humains[58]. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels rappelle d'ailleurs que « cette thèse a été réaffirmée à maintes reprises par divers organes des Nations Unies, notamment l'Assemblée générale et la Commission des droits de

54 *Id.*, art. 89 al. 1 et 2.

55 *Id.*, art. 90 al. 1.

56 *Id*.

57 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2002), préc., note 12, p. 39.

58 *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. off. A.G. N.U., 3e sess., suppl. n° 13, p. 17, Doc. N.U. a/810 (1948), préambule.

l'homme »[59]. Ainsi, le Comité est « convaincu que la pauvreté constitue un déni des droits de l'homme »[60].

À cet égard, retenons que l'article 22 de la DUDH garantit le droit à la sécurité sociale en ces termes :

> « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays. »[61]

Rappelons en outre que le premier paragraphe de l'article 25 de la DUDH assure le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant :

> « Toute personne a droit 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 ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. »[62]

2.1.2 Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Soulignons également qu'en vertu du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (ci-après « le PIDESC ») le Québec s'est engagé :

> « à agir, tant par son effort propre 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. »[63]

---

59 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), [En ligne], http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/29d8ffb79b5c761cc1256a5300402411/$FILE/G0142012.pdf (Consulté le 6 mars 2013), par. 1.

60 *Id.*

61 *Déclaration universelle des droits de l'homme*, préc., note 58, art. 22.

62 *Id.*, art. 25(1).

63 *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can., n° 46, art. 2 al. 1 (entré en vigueur au Canada le 19 août 1976).

Signalons que cet engagement contracté par les États parties en vue d'assurer « progressivement » le plein exercice des droits reconnus par le Pacte comprend l'obligation d'adopter des mesures immédiates, ayant un caractère délibéré, concret et visant autant qu'il est possible de le faire, en faisant usage de toutes les ressources disponibles, la réalisation des droits reconnus dans cet instrument[64].

Or, parmi les « droits reconnus » visés par cet engagement, citons notamment le droit de toute personne à la sécurité sociale[65], de même que le droit pour toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence[66].

À ce chapitre, mentionnons d'ailleurs qu'au rang des principaux sujets de préoccupation soulevés dans le cadre des *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels* à l'occasion de l'examen du rapport présenté par le Canada conformément aux articles 16 et 17 du PIDESC, on retrouve : « l'inexistence d'un droit exécutoire à une assistance sociale suffisante reconnue à toutes les personnes nécessiteuses sur une base non discriminatoire et les incidences néfastes de certains programmes de mise au travail des allocataires sociaux », de même que « l'insuffisance du salaire minimum et de l'assistance sociale pour assurer la réalisation du droit de tous à un niveau de vie décent »[67].

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, souligne être « conscient que la réalisation du droit à la sécurité sociale a des incidences financières considérables pour les États parties ». Il note toutefois « que l'importance fondamentale que revêt la sécurité sociale

---

64 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2003), préc., note 12, p. 241-242; citant 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://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b664?Opendocument (Consulté le 6 mars 2013), par. 2 et 9.

65 *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 63, art. 9.

66 *Id.*, art. 11 al. 1

67 COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte. Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Canada*, Doc. N.U. E/C.12/CAN/CO4 (22 mai 2006), en ligne : http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/368b3c2ca5af4de4c12571ae0039e7f0/$FILE/G0642784.pdf (Consulté le 6 mars 2013), par. 11.

pour la dignité humaine et la reconnaissance juridique de ce droit par les États parties signifient qu'il devrait faire l'objet d'une attention prioritaire dans la législation et les politiques »[68].

Aussi, le Comité soutient que le Pacte auquel s'est engagé le Québec « interdit toute mesure rétrograde en matière de droit à la sécurité sociale ». Il convient de citer l'observation générale du Comité sur le droit à la 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. Le Comité déterminera avec soin si : a) la mesure était fondée sur un motif raisonnable; b) les autres solutions ont été examinées en profondeur; c) les groupes concernés ont véritablement participé à l'examen des mesures et des autres solutions proposées; d) les mesures étaient directement ou indirectement discriminatoires; e) ces mesures auront un impact durable sur la réalisation du droit à la sécurité sociale, des retombés déraisonnables sur des droits acquis à la sécurité sociale, ou elles priveront un individu ou un groupe de l'accès minimum aux éléments essentiels de la sécurité sociale; f) les mesures ont été examinées de manière indépendante à l'échelon national. »
>
> [Notre soulignement.][69]

Or, les mesures proposées par le projet de règlement sont des mesures rétrogrades au sens de l'observation générale précitée. Elles visent des personnes dont la pauvreté fait déjà obstacle aux droits garantis par le PIDESC et elles risquent d'aggraver cet état de fait en diminuant la somme qui leur est allouée de 129 $ ou 221 $ par mois. Ces personnes pourront peut-être bénéficier d'une mesure d'aide à l'emploi ou de soutien — et donc récupérer 130 $ ou 195 $/mois — mais non seulement ces mesures d'aide sont temporaires, elles sont actuellement offertes en nombre largement insuffisant[70].

Appliquant la démarche du Comité des droits économiques, sociaux et culturels au projet de règlement à l'étude, la Commission estime que le MESS n'a pas rempli le fardeau qui lui imposé quant à l'ensemble des considérations citées, le menant à peser mûrement toutes les

---

68 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), en ligne : http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm (Consulté le 6 mars 2013), par. 41.

69 *Id.*, par. 42.

70 Préc., note 41.

autres solutions possibles et à justifier pleinement les mesures proposées eu égard à l'ensemble des droits visés par le PIDESC.

2.1.3 La Convention relative au droit de l'enfant

Enfin, le Québec est également lié par les dispositions de la *Convention relative aux droits de l'enfant* que le Canada a ratifiée en décembre 1991[71]. Aux fins de la présente analyse, et particulièrement en ce qui concerne l'allocation pour contraintes temporaires pour les familles avec enfant d'âge préscolaire, il convient d'abord de citer le premier paragraphe de l'article 3 de la Convention :

> « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »[72]

Soulignons à cet égard que l'article 2 de la Convention prévoit l'engagement des États parties à respecter les droits qui y sont énoncés et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération relative notamment à l'origine sociale ou à la situation de fortune de l'enfant ou de ses parents[73].

Le Comité des droits de l'enfant, chargé de surveiller l'application de la Convention, a d'ailleurs insisté à maintes reprises sur ces principes, notamment eu égard aux contraintes budgétaires des États parties et à l'importance de lutter contre la pauvreté. Ainsi, peut-on lire dans le Guide d'application de la Convention :

> « The Committee has emphasized that implementation of the general principles in articles 2 and 3 of the Convention must not be "made dependent on budgetary constraints". In practice, poverty is clearly a major cause of discrimination affecting children. The Committee's intention is to ensure that non-discrimination and the best interests of children are primary considerations in setting budgets and allocating available resources. »[74]

---

71 *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, A/RES/44/25 (1989) R.T. Can. 1992 n° 3 (20 novembre 1989).

72 *Id.*, art. 3(1).

73 *Id.*, art. 2(1).

74 UNICEF, *Implementation Handbook for the Convention of the Rights of the Child*, 3ème édition, [En ligne] http://www.unicef.org/french/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child.pdf (Consulté le 22 mars 2013), p. 23.

L'article 4 de la Convention prescrit en outre que « les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la Convention ». Puis, particulièrement dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, les États parties doivent prendre « ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent »[75].

Parmi ces droits reconnus aux enfants, référons notamment :

- Le droit de tout enfant de bénéficier de la sécurité sociale garanti en vertu de l'article 26 de la Convention;
- Et le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social prévu à l'article 27.

À ce chapitre, les États parties à la Convention se sont engagés à respecter la responsabilité première des parents dans le développement des enfants[76]. Ils se sont toutefois obligés à adopter « les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents […] à mettre en œuvre ce droit et [à offrir], en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement »[77].

Or, signalant que même les États parties les plus pauvres ont des obligations en vertu de l'article 26 de la Convention, le Comité des droits de l'enfant mentionnait notamment au sujet du droit des enfants à la sécurité sociale que « it is undoubtedly more shameful that children in rich nations are suffering unacceptable levels of poverty »[78].

---

75 *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, préc., note 71, art. 4.

76 *Id.*, art. 27(2).

77 *Id.*, art. 27(3).

78 UNICEF, préc., note 74, p. 387.

2.2 La Charte

2.2.1 Remarques générales

La Commission a maintes fois confirmé que la pauvreté compromet la reconnaissance et l'exercice des droits et libertés garantis par la Charte. C'est d'ailleurs dans cette perspective que la Commission est intervenue à l'occasion des différentes réformes qui ont marqué le régime de la sécurité du revenu[79], rappelant notamment :

- que l'insuffisance et l'insécurité du revenu dont souffrent quotidiennement les prestataires de l'aide sociale compromettent leur droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité physique et psychologique garanti à l'article 1 de la Charte, mais également leur droit au respect de sa dignité affirmé à l'article 4 de la Charte et le droit d'un enfant à la sécurité, l'attention et à la protection prévu en vertu de l'article 39 de celle-ci;
- que ce droit au respect de sa dignité a souvent été mis en cause par différentes règles du régime d'aide sociale, notamment par des contrôles disciplinaires dont les prestataires de ce régime ont été ou sont les seuls à devoir subir;
- que certaines règles mises en œuvre étaient également de nature à mettre en péril le droit au respect de la vie privée garanti en vertu de l'article 5 de la Charte;
- que le droit à l'égalité dans la reconnaissance et l'exercice des droits et libertés prévu à l'article 10 de la Charte eu égard à la condition sociale s'appliquait notamment au droit à des mesures d'aide financière visant à assurer un niveau de vie décent, mais aussi en matière de travail et dans le secteur du logement;
- et que certaines mesures de développement de l'employabilité pouvaient porter atteinte au droit de toute personne qui travaille à des conditions de travail justes et raisonnables garanti à l'article 46 de la Charte, de même qu'à la liberté d'association prévue à l'article 3 de celle-ci.

Cela dit, on ne peut analyser une mesure mise en œuvre dans le cadre du régime de sécurité du revenu sans référer au droit à l'égalité dans la reconnaissance et l'exercice des droits et libertés prévu à l'article 10 de la Charte, notamment eu égard à la condition sociale, de même

[79] Voir préc., notes 11 à 14.

qu'au droit à des mesures d'assistances financières susceptibles d'assurer un niveau de vie décent garanti en vertu de l'article 45 de celle-ci.

Il convient de s'attarder plus longuement à ces dispositions.

2.2.2 L'article 10 : le droit à l'égalité

Nous le verrons dans la section 2.2.3., les tribunaux sont jusqu'à maintenant hésitants à reconnaître des obligations positives à l'État en vue d'assurer le respect des droits économiques et sociaux, dont le droit à un niveau de vie décent en vertu de l'article 45 de la Charte. Cette hésitation a toutefois été mise de côté lorsqu'il est question de l'exercice de ce droit en toute égalité au sens de l'article 10 de la Charte[80]. Cette disposition prévoit en effet que :

> « 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, 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. »[81]

Ainsi, la mise en œuvre d'une mesure d'aide sociale, comprise au sens dudit article 45, ne peut comporter un effet préjudiciable dans la reconnaissance ou l'exercice d'un droit garanti par la Charte sur la base d'un motif interdit de discrimination.

Dans le cadre de son mémoire sur le projet de loi qui allait devenir l'actuelle *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, la Commission a d'ailleurs déjà questionné la définition des barèmes fixant les montants des prestations d'aide sociale, soulignant que « les besoins de base ne peuvent pas être définis de façon restrictive pour une catégorie de la population, au point de se

---

80 *Commission des droits de la personne* c. *Commission scolaire de St-Jean-sur-Richelieu*, [1991] R.J.Q. 3003, 3037 (T.D.P.), conf. en appel : [1994] R.J.Q. 1227 (C.A); *Lambert* c. *Québec (ministère du Tourisme),* 1997 R.J.Q. 726 (T.D.P.); inf. en appel, mais pour un autre motif : [2002] R.J.Q. 599 (C.A.).

81 Charte, préc., note 1, art. 10.

limiter à ce qui est nécessaire à la survie. Ce serait là une façon discriminatoire de concevoir la situation des personnes concernées »[82].

2.2.3 L'article 45 : le droit à des mesures d'assistance financière susceptible d'assurer un niveau de vie décent

De façon plus spécifique, il importe également d'insister sur l'article 45 de la Charte en vertu duquel :

> « 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. »[83]

La Commission l'a déjà expliqué, ce droit s'impose « comme critère fondamental qui doit présider à l'élaboration de toute la politique de sécurité du revenu »[84]. Encore plus récemment, la Commission écrivait d'ailleurs qu'une loi de dernier recours ne peut exclure les personnes qui bien que désignés « sans contraintes » ne peuvent atteindre un objectif donné d'autonomie économique ou d'inclusion de ses finalités sans nier son objectif intrinsèque d'assurer un niveau de vie décent aux plus démunis[85].

Nous avons déjà convenu que les tribunaux ont jusqu'ici fait preuve d'une certaine réserve dans la mise en œuvre du droit autonome garanti à l'article 45 de la Charte. Il importe pourtant d'établir la portée de ce droit au-delà de simples vœux pieux. La Commission rappelle à ce propos qu'« en 1975, au moment de déposer le projet de loi destiné à devenir la Charte, le ministre de la Justice soulignait que les droits économiques et sociaux sont davantage que l'expression d'une simple bonne volonté »[86].

Il faut également noter que la Cour suprême du Canada a reconnu la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. La majorité de la Cour écrit ainsi dans le cadre de l'affaire

---

82 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2004), préc., note 11, p. 13.

83 Charte, préc., note 1, art. 45.

84 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (juin 1988), préc., note 11, p. 27.

85 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2004), préc., note 11, p. 10.

86 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2003), préc., note 12, p. 17; citant ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 12 novembre 1974, p. 2744 (M. Jérôme Choquette).

Gosselin qu'« il ne fait aucun doute que l'art. 45 est censé créer un droit »[87]. Il demeure donc impératif de garantir le caractère effectif du droit qu'il emporte. Les professeur-e-s Samson et Brunelle vont même plus loin, affirmant que l'absence de prépondérance explicitement reconnue aux droits économiques et sociaux contenus à la Charte « ne prive pas ces droits de leur statut quasi constitutionnel, lequel leur confère par voie de conséquence, un statut prépondérant »[88].

Comme nous l'avons vu précédemment, la reconnaissance effective des droits économiques et sociaux s'inscrit par ailleurs dans la foulée des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne auxquels a souscrit le Québec. Il convient d'en tenir compte.

C'est à la lumière de ces considérations et « partant du principe que la Charte engage la société québécoise à lutter contre la pauvreté, notamment en favorisant pour les personnes dans le besoin et leur famille, l'atteinte d'un niveau de vie décent »[89], que la Commission a analysé les mesures proposées par le projet de règlement étudié.

3 L'ANALYSE DE LA CONFORMITÉ DES MESURES PROPOSÉES À LA CHARTE

Le projet de règlement présente principalement trois mesures qui visent à modifier l'actuel règlement de l'aide sociale. Les deux premières mesures ciblent l'allocation pour contraintes temporaires que les familles avec enfants de moins de 5 ans et les personnes âgées de 55 ans et plus peuvent demander. La troisième mesure concerne quant à elle les frais de transport et de séjour des prestataires devant demeurer dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement.

Nous allons aborder chacune d'entre elles plus en détail. Avant cela, il convient par contre de s'attarder à l'objectif de ce projet de règlement.

---

87 *Gosselin* c. *Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429, par. 87.

88 Mélanie SAMSON et Christian BRUNELLE, « Nature et portée des droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte québécoise : ceinture législative et bretelles judiciaires », dans Pierre BOSSET et Lucie LAMARCHE (Dir.), *Droit de cité pour les droits économiques, sociaux et culturels. La Charte québécoise en chantier*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 19.

89 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (septembre 2004), préc., note 11, p. 5.

3.1 L'objectif : viser l'incitation au travail et favoriser la participation au marché du travail

La Commission convient que le fait de viser « le développement de l'employabilité » est un objectif fort louable. Elle soutient toutefois qu'« une politique de sécurité du revenu ne peut rejeter l'entière responsabilité de l'intégration au marché du travail sur les individus sans s'attaquer en même temps aux causes profondes de la rareté et de l'inaccessibilité des emplois »[90]. Ainsi, une perspective individualiste de la non-intégration au marché du travail est non seulement insatisfaisante, elle est faussée[91], notamment du fait qu'elle ne tient compte ni des causes de non-emploi ni des causes de la pauvreté.

La Commission dressait d'ailleurs le même constat au moment de la réforme de 1997 : « il est difficile d'admettre que des besoins et difficultés personnels sont à la source du chômage de toute [les personnes jugées "vraiment" aptes au travail] »[92] et « force est de constater que l'explication du phénomène du chômage qui les frappe va au-delà de la dimension individuelle »[93].

Or, ces réflexions sont toujours d'actualité eu égard aux modifications visées par le projet de règlement qui continuent d'amalgamer « sécurité du revenu » et « aide à l'emploi » et qui auront pour effet de restreindre l'accès au barème de contraintes temporaires à l'emploi. Nous sommes toujours devant le même paradoxe. D'un côté, l'approche individualiste de la sécurité du revenu donne l'impression que le seul effort individuel devrait conduire à l'autonomie économique, mais d'un autre côté, le parcours individuel vers l'emploi est tributaire de facteurs structuraux d'ordre socio-économique, politique et institutionnel[94].

Parmi ces facteurs, la Commission a déjà beaucoup insisté sur ceux qui sont liés à la discrimination et qui jouent encore aujourd'hui un rôle déterminant quant aux possibilités d'insertion ou de réinsertion au travail, notamment des femmes, des personnes handicapées (dont le handicap ne les conduit pas nécessairement à être jugées inaptes au travail au sens de

90 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (juin 1988), préc., note 11, p. 4.

91 *Id.*

92 *Id.*

93 *Id.*

94 *Id.*, p. 7.

la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*), des personnes appartenant à des groupes racisés ou encore à certaines classes d'âge, incluant les personnes de 55 ans et plus. Et que dire de la confluence de plusieurs de ces motifs de discrimination?

Ainsi, la participation de certains groupes au travail rémunéré est plus difficile, et ce, indépendamment du contexte économique et/ou des conditions sur le marché du travail. En décembre 2012, le taux d'emploi pour l'ensemble de la population active du Québec se situait à 60 %, mais il n'était que de 29,8 % pour les personnes âgées de 55 ans et plus[95], soit 36,5 % pour les hommes et seulement 24,5 % pour les femmes. Qui plus est, alors que la proportion des personnes travaillant à temps partiel pour l'ensemble des personnes en emploi était de 12,1 % chez les hommes et 27,5 % chez les femmes, ces taux augmentaient respectivement à 14,6 % et 31,5 % pour les personnes âgées de 55 ans et plus[96]. Soulignons en outre que ces écarts sont encore plus frappants lorsqu'il est question de personnes racisées, de personnes en situation de handicap ou des personnes qui n'ont pas complété leurs études secondaires[97].

Ajoutons également à ces données, les préjugés sur les prestataires de l'aide sociale qui, souvent bien ancrés, peuvent donner lieu à de la stigmatisation et de l'exclusion, notamment de la part d'employeurs potentiels, et l'équation prend des dimensions encore plus systémiques. Ainsi que l'a déjà observé la Commission, l'insertion socio-économique n'est dès lors plus un simple problème d'employabilité ni une question de capacité individuelle de se prendre en main[98].

L'objectif d'aide à l'insertion ou à la réinsertion des personnes admissibles au programme d'aide sociale est louable, mais un certain nombre de considérations doivent être prises en compte

---

95 STATISTIQUE CANADA, *Tableau 282-0004 - Enquête sur la population active (EPA), estimations selon le niveau de scolarité atteint, le sexe et le groupe d'âge, annuel (personnes sauf indication contraire),* CANSIM (base de données).

96 STATISTIQUE CANADA, *Tableau 282-0001 - Enquête sur la population active (EPA), estimations selon le sexe et le groupe d'âge détaillé, non désaisonnalisées, mensuel (personnes sauf indication contraire),* CANSIM (base de données).

97 STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2006*, Produit no 97-562-XCB2006013 au catalogue de Statistique Canada (Québec, Code421); STATISTIQUE CANADA, *Tableau 282-0004 – Enquête sur la population active (EPA), estimations selon le niveau de scolarité atteint, le sexe et le groupe d'âge, annuel (personnes sauf indication contraire),* CANSIM (base de données).

98 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (février 1997), préc., note 13, p. 2.

dans la définition des moyens pris pour mettre en œuvre cet objectif. Parmi ces considérations, notons les suivantes :

- les mesures d'aide à l'emploi impliquent des démarches à moyen et long terme[99];
- elles ne peuvent donc être substituées à l'aide financière accordée en vue d'assurer un niveau de vie décent aux personnes et aux familles pauvres et qui est garantie par l'article 45 de la Charte[100];
- elles donnent d'ailleurs de meilleurs résultats lorsqu'elles sont combinées à des prestations d'aide financière plus élevées[101];
- enfin, elles doivent également être développées de façon à amoindrir l'effet des obstacles systémiques que le marché du travail pose encore pour certaines catégories de personnes, notamment la discrimination.

3.2 Article 1 : contraintes temporaires à l'emploi pour les familles avec enfant d'âge préscolaire

L'article 1 du *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* modifie l'article 62 précité de l'actuel règlement afin de rendre les familles composées de deux adultes inadmissibles à l'allocation pour contraintes temporaires accordée en raison de la garde d'un enfant d'âge préscolaire.

Ainsi, seul un adulte monoparental ayant la garde d'un enfant de 5 ans ou moins pourra se prévaloir de cette allocation, à moins que la famille de deux adultes qui en fait la demande remplisse les conditions suivantes :

- l'un des membres adultes de cette famille garde un enfant de 5 ans ou moins à sa charge;
- et que le conjoint de cet adulte :

---

99 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 1998), préc., note 11, p. 10.

100 *Id.*

101 Voir notamment : COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever,* Québec, Gouvernement du Québec, mars 2013, p. 11-12; CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : État de situation 2012*, Québec, Gouvernement du Québec, 2012, p. 10 à 12; Camil BOUCHARD, Vivian LABRIE et Alain NOËL, *Chacun sa part*. *Rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu*, [En ligne]. http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/SR_chacun_sa_part_rapport.pdf (Consulté le 21 mars 2013.

a) démontre, par la production d'un rapport médical, que son état physique ou mental l'empêche, pour une période d'au moins un mois, de réaliser une activité de préparation à l'emploi, d'insertion ou de maintien en emploi;
b) garde un enfant à sa charge, autre que celui de 5 ans ou moins, qui est handicapé au sens du paragraphe *b* du deuxième alinéa de l'article 1029.8.61 de la *Loi sur les impôts*[102];
c) procure des soins constants à un adulte, autre que son conjoint, dont l'autonomie est réduite de façon significative en raison de son état physique ou mental[103].

Les familles, qui se verront appliquer la mesure dès le 1er juin 2013, ne pourront donc plus demander l'allocation pour contraintes temporaires qui, au montant de 129 $ ou 221 $/mois, s'additionne à leur prestation de base.

Le MESS explique cette modification par le fait que « la garde d'un enfant d'âge préscolaire n'est pas un obstacle à l'emploi pour un couple », que « les soins normaux à un jeune enfant sont facilement transférables entre les deux adultes » et qu'« au moins un des deux adultes peut intégrer l'emploi ou participer à une mesure d'emploi »[104].

Toujours selon le MESS, cette mesure permettra en outre à ces personnes « d'améliorer leur revenu par un emploi ou en participant à une mesure d'Emploi-Québec (allocation d'aide à l'emploi de 195 $ par mois ou allocation de soutien de 130 $ par mois) »[105].

D'une part, il convient de distinguer le droit à des mesures financières des mesures d'aide à l'emploi. D'autre part, les données consultées par la Commission quant à l'offre de ces mesures et au budget qui leur sera alloué mènent à questionner cette affirmation du MESS. Ainsi, encore faut-il que ces mesures soient offertes en nombre suffisant et qu'elles soient adaptées, tant à la situation des personnes qu'aux facteurs économiques, politiques et institutionnels qui tracent les contours du marché du travail.

---

102 *Loi sur les impôts*, L.R.Q., c. I-3, art. 1029.8.61.18 qui traite notamment du crédit d'impôt pour le supplément pour enfant handicapé.

103 *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, préc., note 4, art. 1.

104 MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Des mesures structurantes visant à renforcer l'incitation et à favoriser la participation au marché du travail*, Communiqué de presse, Québec, 2 mars 2013, p. 1.

105 *Id.*

Cela dit, c'est avant tout en se fondant sur le droit à l'égalité garanti à l'article 10 de la Charte[106] que la Commission a étudié la première modification proposée par le projet de règlement. Les trois éléments constitutifs d'une discrimination, doivent ainsi être réunis : a) une distinction, exclusion ou préférence; b) fondée sur l'un des motifs de discrimination reconnus; et c) ayant pour effet de détruire ou de compromettre le droit à une pleine égalité dans la reconnaissance ou l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne[107].

En l'espèce, le projet de règlement introduit une distinction claire, excluant l'accessibilité d'une mesure aux familles biparentales qui ne se qualifient pas sous l'une des trois exceptions prévues. Alors que l'ensemble des familles avec enfant de 5 ans ou moins est actuellement admissible à demander l'allocation pour contraintes temporaires, seules les familles monoparentales pourront désormais faire cette demande.

Le motif de l'état civil, un motif de discrimination interdite au sens de l'article 10 de la Charte, entre donc en jeu pour fonder cette nouvelle distinction. La jurisprudence a défini l'état civil au sens de cette disposition en référant à un large éventail de faits qui se rapportent aux trois éléments classiques de l'état civil — la naissance, le mariage et le décès —, mais ne se limitent pas à ceux-ci[108]. Elle a de plus plusieurs fois confirmé que la « structure d'une famille, qu'elle soit monoparentale ou biparentale, est un des éléments compris dans le concept d'état civil »[109].

Évidemment, l'article 10 de la Charte n'exclut pas d'emblée toute distinction faite sur la base de la structure familiale. De nombreuses prestations de l'État envers les familles varient en fonction du statut monoparental ou biparental de la personne qui en bénéficie et la Commission n'entend pas ici se prononcer sur l'ensemble d'entre elles.

Il importe de préciser que le droit à l'égalité n'est pas envisagé comme un droit autonome dans le cadre de la Charte québécoise, mais comme une modalité d'exercice d'un autre droit garanti

---

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

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

108 *Brossard (Ville de) c. Québec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 R.C.S. 279, par. 14 et 15.

109 *Québec (Commission des droits de la personne)* c. *Whittom*, J.E. 94-319, par. 40 (conf. en appel : [1997] R.J.Q. 1823 (C.A.)); voir également : *E.G.* c. *Reid*, [2007] R.J.Q. 2045 (C.S.), par. 64 (inf. en appel pour d'autres raisons : [2009] R.J.Q. 2737 (C.A.)).

par celle-ci[110]. Or, la modification proposée par le projet de règlement dont il est question introduit une distinction fondée sur l'état civil qui compromet le droit garanti à l'article 45 de la Charte, en vertu duquel toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent. L'objet même de l'allocation pour contraintes temporaires, de même que les montants en cause et l'état de pauvreté des personnes visées permettent de conclure sans aucun doute qu'il s'agit d'un droit au sens de l'article 45 de la Charte.

Comme la Commission l'a déjà mentionnée, cet état de pauvreté et la faiblesse des mesures d'aide financière mise en place risquent également de compromettre le droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité physique ou psychologique garanti à l'article 1 de la Charte, le droit à la sauvegarde de sa dignité prescrit à l'article 4 de celle-ci de même que le droit d'un enfant à la sécurité, l'attention et la protection de ses parents prévu à l'article 39. Suivant les modalités qui caractériseront les mesures d'aide à l'emploi en cause, elles risquent par ailleurs de compromettre le droit à des conditions de travail justes et raisonnables garanti à l'article 46 de la Charte.

Or, rappelons que la Charte québécoise a un statut quasi constitutionnel et que certaines de ses dispositions possèdent une primauté relative en vertu de son article 52. Ces articles ont alors préséance sur les autres dispositions législatives ou réglementaires. Ainsi :

> « Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte. »[111]

Les dispositions d'une loi, ou d'un règlement, qui contreviennent à l'article 10 de la Charte devraient donc être jugées inapplicables en droit, à moins que la loi ne prévoit, par une disposition expresse, qu'elle s'applique malgré la Charte, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

En conséquence, la Commission recommande au MESS de ne pas édicter l'article 1 du projet de règlement. L'objectif qui sous-tend la mesure proposée par cette disposition permet d'ailleurs

---

110 Voir notamment : *Commission scolaire St-Jean-sur-Richelieu* c. *Commission des droits de la personne du Québec*, préc., note 80; *Québec (Ville de)* c. *Commission des droits de la personne*, [1989] R.J.Q. 831 (C.A.).

111 Charte, préc., note 1.

à la Commission de proposer qu'elle soit revue à la lumière des considérations énumérées dans le cadre de la section 3.1. de la présente analyse. À défaut de voir la prestation de base haussée de façon à permettre de combler véritablement les besoins essentiels et d'assurer un niveau de vie décent telle que la Commission l'a déjà recommandé[112], nous souhaitons ainsi que l'allocation pour contraintes temporaires soit maintenue et que des mesures d'aide à l'emploi qui correspondent réellement aux besoins des familles soient mises en place.

3.3 Article 2 : contraintes temporaires à l'emploi pour les personnes âgées de 55 ans et plus

Concernant toujours l'allocation pour contraintes temporaires à l'emploi, le deuxième article du projet de règlement à l'étude vise à modifier l'article 63 de l'actuel *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* de façon à hausser de 55 à 58 ans l'âge permettant à un prestataire de l'aide sociale d'être admissible à celle-ci.

Le MESS explique vouloir adopter cette mesure dans le but « de s'adapter aux mutations du marché du travail qui connaît un accroissement constant au cours des dernières années du nombre de travailleurs expérimentés en emploi »[113]. Selon le ministère, cette mesure a été créée alors que « le chômage était plus important et [que] ces personnes étaient exclues du marché du travail », ce qui ne serait plus le cas aujourd'hui.

À ce propos, il faut savoir que le *Livre vert*, le document de consultation préparé en 1996 en vue de réformer la sécurité du revenu, envisageait déjà que les prestataires âgés de 55 ans et plus jugés aptes au travail ne reçoivent plus l'allocation supplémentaire pour contraintes temporaires[114]. On y affirmait en effet « qu'une personne de 55 ans conserve une certaine capacité de compléter sa prestation de la sécurité du revenu par des gains de travail »[115]. La Commission avait toutefois recommandé que cette allocation soit maintenue, considérant qu'il était « 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

---

112 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 1998), préc., note 11, p. 10.

113 *Id.*

114 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La réforme de la sécurité du revenu : un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, Document de consultation, 1996, p. 51.

115 *Id.*

par des gains de travail »[116]. Ce faisant, la Commission avait notamment souligné que la discrimination fondée sur l'âge dans l'accès à un emploi demeure malheureusement répandue malgré qu'elle soit interdite par la Charte. Ainsi, ajoutait la Commission :

> « C'est pourquoi, sous le régime actuel, les prestataires âgés de plus de 55 ans reçoivent un supplément mensuel […] s'ils se déclarent non disponibles au travail. On reconnaît ainsi que dans la réalité sociale actuelle, ces prestataires n'ont qu'un accès limité au marché du travail. […] Pour la Commission, il demeure extrêmement difficile pour une personne de plus de 55 ans, forcée de se prévaloir de l'aide de dernier recours, de compléter sa prestation par des revenus de travail. Nous estimons que les personnes concernées devraient pouvoir continuer à recevoir ce supplément jusqu'à ce qu'elles deviennent admissibles à une rente anticipée de retraite »[117].

S'il est vrai qu'au cours des dernières années, le marché de l'emploi a eu tendance à se montrer un peu plus inclusif avec les personnes 55 ans, il s'agit d'une évolution lente et incertaine. D'ailleurs, le taux d'emploi des personnes âgées de 55 ans et plus était à peu près le même qu'aujourd'hui en 1976, ce qui ne l'a pas empêché entretemps de fluctuer au gré de facteurs économiques. Ainsi, ce taux était de 29 % en 1976, puis il a chuté pour atteindre 23,7 % en 1982, puis remonté pour atteindre 25,2 % en 1983 et encore chuté pour se fixer à 20,9 % en 1986 et à 19 % en 1991 ou même 17,3 % en 1994, après quoi il a lentement augmenté à nouveau pour atteindre 27 % en 2005 et 30,1 % en décembre dernier[118].

De plus, malgré son augmentation, le taux d'emploi des personnes âgées de 55 ans et plus ne représente que la moitié du taux d'emploi de l'ensemble de la population. Et cette proportion diminue en ce qui concerne les femmes, les personnes racisées ou les personnes handicapées de ce groupe d'âge.

En décembre 2012, les personnes âgées de 55 ans et plus représentaient 22 % des adultes admis au programme d'aide sociale. Cette proportion augmente à 33 % pour les personnes âgées de 50 ans et plus et à plus de 45 % pour les personnes âgées de 45 ans et plus. Il s'agit des groupes d'âge réunissant le plus de prestataires du programme, ce qui découle notamment de la difficulté plus grande qu'ils ont à trouver un emploi.

---

116 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (janvier 1997), préc., note 11, p. 26.

117 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (février 1997), préc., note 13, p. 6.

118 Préc., note 96.

Comme le faisait remarquer le Comité consultatif sur la lutte à la pauvreté et l'exclusion sociale : « les travailleuses et les travailleurs qui avancent en âge doivent être mieux soutenus, car il devient difficile pour eux de se maintenir ou de se réinsérer sur le marché du travail »[119]. Puis, le Comité ajoute que « malgré les mesures mises en place au cours des dernières années, il n'existe pas suffisamment de mécanismes favorisant le maintien ou le retour en emploi des travailleuses et travailleurs plus âgés » et que « le défi est énorme, plus particulièrement en ce qui concerne les personnes âgées de plus de 55 ans, souvent moins scolarisées que les plus jeunes et plus susceptibles de faire face à la discrimination et aux préjugés quant à leur productivité et à leur capacité d'apprendre et de s'adapter aux changements »[120]. Par ailleurs, le Comité insiste également sur la nécessité de tenir compte de la réalité différente des femmes de 55 ans et plus qui se retrouvent plus souvent à devoir recourir au programme d'aide sociale à la suite d'une carrière interrompue face la nécessité de tenir le rôle de proche aidante ou encore après le décès de leur conjoint[121].

Or, rien n'indique que les moyens sont mis en place pour permettre aux personnes âgées de 55 ans et plus de relever ce défi. Au contraire, le projet de règlement est muet sur cette question et l'abolition de l'allocation pour contraintes temporaires au travail qui les vise les appauvrira davantage. Même en tenant compte de l'ensemble des groupes d'âge admissible aux mesures d'aide à l'emploi ou de soutien, celles-ci demeurent insuffisantes[122], plus d'une intervention sur deux ne débouchent pas sur un emploi[123] et les budgets qui y sont dédiés sont encore appelés à diminuer[124].

Qu'arrivera-t-il aux personnes qui n'auront pas accès à ces mesures d'aide? Ou encore à celles qui, après avoir pu y avoir recours, resteront à la marge du marché de l'emploi? Elles n'auront toujours accès qu'à une prestation d'aide sociale trop basse pour être « susceptible de leur

---

119 COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *Vieillir seul, les répercussions sur la pauvreté et l'exclusion sociale*, [En ligne]. http://www.cclp.gouv.qc.ca/publications/index.asp?categorie=1500201#liste (Consulté le 7 mars 2013), p. 20.

120 *Id.*, p. 21.

121 *Id.*, p. 23.

122 MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 41.

123 MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 44.

124 MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 45.

assurer un niveau de vie décent », un prérequis à l'exercice effectif des droits et libertés de la personne.

La Commission recommande donc au MESS de ne pas édicter l'article 2 du projet de règlement. À nouveau, la Commission recommande également que l'allocation pour contraintes temporaires soit maintenue et que des mesures d'aide à l'emploi qui correspondent réellement aux besoins des personnes, hommes et femmes, de 55 ans et plus soient mises en place.

3.4 Articles 3 et 4 : frais de séjour et de transport pour des services en toxicomanie avec hébergement

Enfin, la troisième modification proposée par le projet de règlement est prévue aux articles 3 et 4 de celui-ci. En vertu de ces dispositions, le ministère entend restreindre les règles d'admissibilité à la prestation spéciale pour frais de séjour et de transport pour un adulte ou un enfant à sa charge qui devrait requérir des services en toxicomanie avec hébergement. Ainsi, ces services seraient désormais exclus de la prestation spéciale pour frais de séjour et de transport prévue à l'article 88 de l'actuel *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* qui vise tout traitement fait par un médecin, un dentiste ou une sage-femme, ou encore à la demande de l'un d'eux.

De plus, le deuxième alinéa de l'article 88.1 précité de ce règlement, qui cible particulièrement les frais de séjour, à l'exclusion des frais de transport, dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement, serait modifié de façon à ce qu'au lieu de se lire ainsi :

> « La prestation spéciale n'est accordée que si la nécessité de l'hébergement est attestée par écrit par un médecin. La nécessité de l'hébergement doit être réévaluée par un médecin ou une personne désignée par le ministre tous les 3 mois ».
>
> [Notre soulignement.][125]

Il prescrive plutôt ce qui suit :

> « Cette prestation spéciale est accordée <u>au plus deux fois par période de 12 mois, jusqu'à concurrence de 90 jours au total</u>, à l'adulte qui est prestataire. La nécessité de l'hébergement doit être attestée par écrit par un médecin ou une personne désignée par le ministre. »
>
> [Notre soulignement.][126]

[125] Préc., note 51.

Dans ce cas-ci, le MESS estime que « cette révision est rendue nécessaire en raison d'excès constatés, la durée optimale de séjour en désintoxication étant de 15 à 28 jours selon l'Association des centres de réadaptation en toxicomanie alors que de nombreux séjours dépassent même 30 mois »[127].

En ce qui concerne d'abord les excès constatés par le MESS, la Commission note que les dispositions relatives aux prestations spéciales prévues au règlement lui offrent déjà de nombreux moyens de contrôle. Parmi ceux-ci, citons notamment le premier paragraphe de l'article 84 du Règlement, en vertu duquel une prestation spéciale n'est accordée que si la nécessité du besoin est constatée par le ministre. Référons également à l'article 86 du même règlement qui prescrit, entre autres pour le cas particulier des articles 88 et 88.1, que la nécessité du besoin doit être attestée par écrit par un médecin ou une personne désignée par le ministre. Le libellé actuel de l'article 88.1 prévoit de plus que la nécessité de l'hébergement doit être réévaluée par un médecin ou une personne désignée par le ministre tous les trois mois. Enfin, en ce qui a trait au frais de transport, rappelons que les articles 89 à 91 prévoient que le moyen de transport le moins coûteux dans les circonstances doit être utilisé et que toute exception doit être attestée par un médecin ou une par une personne désignée à cette fin par les établissements visés.

La Commission remarque par ailleurs que le ministère justifie notamment la modification proposée en référant à la durée optimale d'une « désintoxication » alors que le règlement prévoit plutôt le remboursement de frais de séjour « dans un centre offrant des services en toxicomanie avec hébergement ». Or, les services en toxicomanie avec hébergement ne se limitent pas à la phase « désintoxication » du traitement des dépendances.

Selon la Fédération québécoise des centres de réadaptation pour personnes alcooliques et autres toxicomanes[128] :

---

126 Préc., note 51.

127 MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 104.

128 La Fédération est une association d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux, visés par l'article 88.1 du Règlement à l'étude, et dont les membres sont des centres de réadaptation ou des organismes apparentés qui offrent des services spécialisés aux personnes aux prises avec des problèmes d'alcoolisme, de toxicomanie ou de jeu pathologique.

> « Dans les faits, même si la désintoxication s'inscrit comme une première phase du traitement des dépendances ou de la réadaptation, il est important de faire une distinction entre ces deux concepts parce qu'il existe souvent une confusion entre désintoxication et réadaptation. La désintoxication peut constituer une phase préliminaire à la réadaptation bien que, parfois, elle peut s'effectuer sans être suivie par un traitement des dépendances. Le terme cure de désintoxication ne semble pas pertinent dans la mesure où il entraîne une confusion entre la période courte de sevrage et le temps généralement plus long consacré à la période de réadaptation et de restauration de soi qui constitue aussi un temps de soins parfois intenses. »[129]

Si la Fédération constate « la grande rareté d'articles scientifiques concernant les durées optimales des traitements de désintoxication »[130], elle souligne que c'est « la durée et l'intensité du sevrage qui représente le déterminant principal des durées standards de désintoxication »[131]. Or, il est vrai que selon la littérature consultée par la Fédération, en ce qui concerne les services de désintoxication, « la durée optimale du séjour en hébergement de court terme se situe entre 15 jours et 28 jours »[132].

On ne parle toutefois ici que des services en désintoxication court terme. Le *Guide des pratiques* de l'Association des centres de réadaptation en dépendance du Québec[133] souligne l'importance de distinguer les services à court ou long terme, avec ou sans hébergement. Or, la revue de littérature faite par cette association démontre que certains toxicomanes ayant un « profil sévère ont plus profité d'une communauté thérapeutique (présence de 90 jours et plus) […] que de l'interne court terme (21 jours et plus) ou de l'externe long terme »[134]. D'ailleurs, étant donné l'objectif poursuivi par le projet de règlement, il convient de citer le passage suivant du *Guide des pratiques :*

---

129 Fédération québécoise des centres de réadaptation pour personnes alcooliques et autres toxicomanes, *Les services de désintoxication dans les centres de réadaptation et de dépendance. Meilleures pratiques et offre de services de base dans un contexte de réseau intégré de services*, [En ligne]. http://www.acrdq.qc.ca/upload/doc/doc203.pdf (Consulté le 7 mars 2013), p. 12.

130 *Id.*, p. 17.

131 *Id.*

132 *Id.*, p. 29. Confirmé par ASSOCIATION DES CENTRES DE RÉADAPTATION EN DÉPENDANCE DU QUÉBEC, *Les services de réadaptation en toxicomanie auprès des adultes dans les centres de réadaptation en dépendance. Guide de pratiques et offres de services de base*, [En ligne]. http://www.acrdq.qc.ca/upload/doc/doc337.pdf (Consulté le 7 mars 2013), p. 69.

133 L'Association des centres de réadaptation en dépendance du Québec est une association d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux visés par l'article 88.1 du règlement étudié. Ses membres sont des centres de réadaptation ou des organismes apparentés qui offrent des services spécialisés aux personnes, jeunes ou adultes, aux prises avec des problèmes d'alcoolisme, de toxicomanie ou de jeu pathologique.

134 ASSOCIATION DES CENTRES DE RÉADAPTATION EN DÉPENDANCE DU QUÉBEC, préc., note 132, p. 72.

> « Le *District of Columbia Treatment Initiative Experiment* a permis de comparer deux versions de la communauté thérapeutique, soit la version standard à 10 mois de traitement interne suivi de 2 mois de traitement externe (n=194) et la version à 6 mois d'interne suivis de 6 mois d'externe (n=218) avec assignation aléatoire aux deux modalités (Nemes et al., 1999). […] Les deux modalités se valent en terme d'efficacité (évaluée 6 mois après le traitement) à l'exception de la sphère emploi où les individus ayant été 10 mois à l'interne ont un meilleur succès (Nemes et al., 1999). »
>
> [Notre soulignement.][135]

Ainsi, confondre la durée des services de désintoxication court terme et la durée des services en toxicomanie constitue une interprétation indûment restrictive de l'article 88.1 du *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*.

Cette interprétation risque par ailleurs de porter atteinte au droit à l'égalité des personnes devant bénéficier de ces services et qui se verront exclues par les nouvelles règles. Il convient encore une fois de référer à l'article 10 de la Charte.

Retenons que les modifications proposées au règlement visent des gens en situation de pauvreté pour qui les frais de transport et d'hébergement relatifs à un traitement dans un centre offrant des services en toxicomanie constituent un obstacle qui risque d'être insurmontable dans la plupart des cas. En restreignant davantage l'accessibilité à ces services, on diminue d'ailleurs la possibilité que les personnes admises au programme d'aide sociale et aux prises avec un problème de toxicomanie puissent réintégrer le marché du travail, ce qui va à l'encontre de l'objectif même du projet de règlement.

Soulignons également qu'à maintes reprises, la jurisprudence a confirmé que la dépendance devant mener à des traitements en toxicomanie est une maladie associable à un handicap au sens de la Charte[136].

Ces modifications risquent donc d'avoir pour effet de créer des distinctions entre les types de toxicomanie et de rendre certaines personnes inadmissibles à une prestation spéciale par ailleurs prévue au règlement en raison de la gravité de leur handicap. Pour la Commission, il ne fait aucun doute qu'une telle distinction ou exclusion compromettrait le droit des personnes

---

135 *Id.*

136 *Canada (Procureur général)* c. *PHS Community Services Society*, [2011] 3 R.C.S. 134; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* c. *Doucet*, [1999] R.J.Q. 2151 (T.D.P.).

visées à des mesures sociales prévues à l'article 45 de la Charte, mais aussi — et peut-être surtout — leur droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité physique ou psychologique garanti en vertu de l'article 1 de celle-ci, de même que le droit à la sauvegarde de sa dignité prévu à l'article 4.

Pour l'ensemble de ces considérations, la Commission recommande au MESS de ne pas édicter les articles 3 et 4 du projet de règlement étudié.

CONCLUSION

La pauvreté et l'exclusion sociale sont des obstacles importants à l'exercice des droits et libertés garantis en vertu de la Charte. À maintes reprises, la Commission a souligné l'importance de mettre en œuvre des mesures d'aide financière susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, doublées au besoin à des mesures sociales, afin d'assurer la reconnaissance et l'exercice effectifs de ces droits et libertés. Ainsi, il importe de bien faire la distinction entre les mesures d'aide à l'emploi, dont l'objectif est louable par ailleurs, et le droit à des mesures d'aide financière susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.

La reconnaissance des droits économiques et sociaux inscrit d'ailleurs la Charte québécoise dans la foulée des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne, particulièrement le PIDESC en vertu duquel le Québec s'est engagé à agir, « au maximum de ses ressources disponibles » en vue d'assurer progressivement le plein exercice :

- du droit à la sécurité sociale (art. 9);
- et du droit à un niveau de vie suffisant, comprenant une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence (art. 11 al. 1).

À cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels soutient que le Pacte interdit toute mesure rétrograde en matière de sécurité sociale.

La pauvreté fait par ailleurs obstacle à la reconnaissance et l'exercice de nombreux droits et libertés garantis par la Charte. De façon plus spécifique, les dispositions du régime québécois

d'aide sociale ne peuvent toutefois porter atteinte à ces droits ou encore emporter un effet préjudiciable sur la base de l'un des motifs de discrimination prévu à l'article 10 de la Charte.

À ce chapitre, rappelons que la Charte québécoise a un statut quasi constitutionnel et que ses articles 1 à 38 possèdent une primauté relative en vertu de son article 52. Ces articles ont alors préséance sur les autres dispositions législatives ou réglementaires. Ces dernières ne peuvent donc y déroger, sous peine d'être jugées inapplicables en droit, à moins que la loi ne prévoie, par une disposition expresse, qu'elle s'applique malgré la Charte, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

C'est à la lumière de ces considérations et « partant du principe que la Charte engage la société québécoise à lutter contre la pauvreté, notamment en favorisant pour les personnes dans le besoin et leur famille, l'atteinte d'un niveau de vie décent »[137], que la Commission a analysé les mesures proposées par le projet de règlement étudié.

Ce faisant, et pour les motifs expliqués dans le cadre de la présente analyse, la Commission en vient à la conclusion que les trois principales modifications proposées par le projet de règlement rendu public sont susceptibles de porter atteinte :

- au droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité physique et psychologique (art. 1);
- au droit à la sauvegarde de sa dignité (art. 4);
- au droit à l'égalité (art. 10);
- au droit d'un enfant à la protection, la sécurité et à l'attention (art. 39);
- au droit à des mesures d'assistances financières et à des mesures sociales, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent (art. 45);
- et, selon les circonstances, au droit de toute personne qui travaille à des conditions de travail justes et raisonnables (art. 46).

En conséquence, la Commission recommande au MESS :

137 Préc., note 86, p. 5.

- de ne pas édicter l'article 1 du projet de règlement visant à restreindre l'admissibilité à l'allocation pour contraintes temporaires pour enfants à charge pour les familles biparentales;
- de ne pas édicter l'article 2 du projet de règlement visant à repousser l'admissibilité à cette même allocation en raison de l'âge de 55 à 58 ans;
- de maintenir l'allocation pour contraintes temporaires, à défaut de hausser la prestation de base de façon à permettre de combler véritablement les besoins essentiels et d'assurer un niveau de vie décent telle que la Commission l'a déjà recommandé[138],
- de réévaluer les mesures d'aide à l'emploi proposées à la lumière des considérations énumérées dans la section 3.1. de la présente analyse, notamment en tenant compte du fait que ces mesures impliquent des démarches à moyen et long terme et qu'elles ne peuvent être substituées à l'aide financière accordée en vue d'assurer un niveau de vie décent aux personnes et aux familles pauvres garanti par l'article 45 de la Charte; puis qu'elles doivent être développées de façon à amoindrir l'effet des obstacles systémiques que le marché du travail pose encore pour certaines catégories de personnes;
- de ne pas édicter les articles 3 et 4 du projet de règlement qui viendraient restreindre le remboursement des frais de transport et d'hébergement pour les personnes devant requérir les services d'un centre de traitement en toxicomanie avec hébergement.

[138] COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 1998), préc., note 11, p. 10.