



Montréal, le 17 octobre 2002

Mme Linda Goupil
Ministre de la Solidarité sociale
425, rue Saint-Amable, 4^e étage
Québec (Québec) G1R 4Z1

Par télécopieur : (418) 643-4810
L'original par courrier

Objet : Observations concernant le Projet de loi 112, *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* qui, dans sa forme actuelle, n'équivaut pas à la pleine reconnaissance des obligations de l'État québécois à l'égard de l'ensemble des droits de la personne

Madame la Ministre,

La Ligue des droits et libertés est un organisme à but non lucratif, indépendant et non-partisan fondé en 1963. Les objectifs poursuivis par l'organisme sont l'information, la défense et la promotion de l'universalité et de l'indissociabilité des droits tels que ceux reconnus dans la *Charte internationale des droits de l'homme*. La Ligue des droits et libertés est membre de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme. Elle est une des plus anciennes organisations de droits des Amériques.

Depuis sa création, la Ligue des droits et libertés s'est associée à de nombreuses luttes contre la discrimination et les abus de pouvoir telles que l'abolition de la peine de mort, la reconnaissance des droits des immigrants et des réfugiés, et a contribué à la mise en œuvre de nombreuses réformes juridiques et sociales dont l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne*, la création de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, la démocratisation de l'accès à la justice, la création du régime de l'aide juridique et la mise en place du système de protection de la jeunesse.

La Ligue des droits et libertés agit au quotidien pour défendre tous les droits humains, les droits civils et politiques étant indissociables des droits économiques, sociaux et culturels. C'est à ce titre que la Ligue des droits et libertés vous soumet ses observations concernant le Projet de loi 112, *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* qui fait actuellement l'objet de consultations publiques en commission parlementaire.



Éléments d'analyse

Bien que le Projet de loi 112 indique une certaine préoccupation de la part du gouvernement concernant la nécessité d'intervenir afin de réduire la pauvreté, le projet de loi ne lie pas la lutte à la pauvreté à la réalisation pleine et entière des droits humains. La préoccupation exprimée ne va pas jusqu'à la reconnaissance formelle par l'État québécois de ses obligations à l'égard de l'ensemble des droits de la personne.

La libéralisation et la mondialisation croissante des marchés génèrent des iniquités économiques et sociales ainsi que des violations des droits humains. Ce contexte exige des États qu'ils exercent leur pouvoir décisionnel, à la fois politique et juridique, en se donnant un corpus législatif qui reconnaisse et protège efficacement les droits de la personne, qui définisse l'action gouvernementale nécessaire à la réalisation de tous ces droits et qui réglemente, en fonction du respect de ces droits, l'action des acteurs économiques et sociaux intervenant sur leur territoire.

En ce sens, sur le plan national, la Ligue revendique depuis plusieurs années, que le gouvernement du Québec s'engage plus explicitement dans la reconnaissance de ses obligations concernant les droits économiques, sociaux et culturels et demande des modifications législatives en faveur du renforcement de la Charte et des mécanismes de recours, plus particulièrement en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels.

Par ailleurs, sur le plan international, la Ligue des droits et libertés s'est associée avec d'autres organismes québécois, dans une démarche qui visait elle aussi à forcer l'État québécois à reconnaître ses obligations concernant les droits économiques, sociaux et culturels. Suite à des interventions qui ont été faites devant le Comité *du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIRDESC), le Québec a essuyé une condamnation pour non-respect de ses engagements. Le Comité a estimé entre autres que le Québec devait étendre la protection prévue dans les lois relatives aux droits de la personne pour y inclure les droits économiques, sociaux et culturels et renforcer les mécanismes de recours prévus, notamment devant un tribunal des droits de la personne. Le Comité a également exhorté les gouvernements du Canada et des provinces à adopter une stratégie nationale visant à réduire la pauvreté et le nombre de sans-abri.

Or, à l'étude du projet de loi 112, nous constatons qu'en adoptant ce projet de loi, l'État québécois ne satisferait aucune des exigences posées par le Comité du PIRDESC.

Alors que le préambule d'une loi sert à en préciser la portée, et est donc amenée à produire des effets juridiques, le préambule du projet de loi 112 ne contient aucune référence établissant que l'État se reconnaît des obligations à l'égard de l'ensemble des droits de la personne et que la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale constitue une lutte pour la réalisation de ces droits.

De plus, le projet ne prend pas en considération les stratégies économiques génératrices de violations des droits de la personne, de pauvreté et d'exclusion sociale. Ainsi, la stratégie



proposée fait plutôt reposer explicitement sur les individus la responsabilité première de transformer leur situation. Elle mise sur la famille, la collectivité locale et régionale, le communautaire, les partenaires socio-économiques et la responsabilité sociale des entreprises pour contrer la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'État ne se définit pas comme le principal intervenant mais comme une sorte d'animateur qui fait un appel à la concertation de différents partenaires, sauf en ce qui concerne plus spécifiquement l'orientation générale concernant le renforcement du filet de sécurité sociale et économique qui vise notamment, à hausser le revenu de la personne, favoriser le maintien ou l'intégration à l'emploi des travailleurs à faible revenu et favoriser l'accès à un logement décent à un prix abordable.

En ce qui concerne le plan d'action gouvernemental, le projet de loi comporte certains engagements mais ceux-ci sont bien loin de se traduire par des mesures concrètes qui répondent adéquatement aux revendications actuellement portées par les organismes communautaires québécois de défense des droits de la personne, auxquelles la Ligue des droits et libertés souscrit, les principales étant :

- Le droit à un niveau de vie suffisant pour la personne et sa famille y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence (Article 11 du PIRDESC), sans distinction notamment entre personnes aptes et personnes inaptes au travail;
- Le droit au travail, et à des conditions de travail justes et favorables (Article 10 du PIRDESC), impliquant notamment une meilleure protection des normes du travail et une augmentation substantielle du salaire minimum;
- Le droit à la santé, impliquant notamment le retour à la gratuité des médicaments pour les personnes à faible revenu;
- Le droit au logement et la mise en œuvre d'une politique globale sur le logement.

Par ailleurs, certains éléments du projet de loi ne nous permettent pas de conclure que la lutte à la pauvreté constitue réellement une priorité pour le gouvernement. Ainsi, l'article 15 assujettit le plan d'action aux autres priorités gouvernementales. Le ministre responsable ne se voit pas confier de pouvoirs autres que celui de conseiller le gouvernement et les autres ministres. Il exerce ses pouvoirs en complémentarité avec ceux des autres ministres. De plus, en vertu de l'article 59, la loi proposée n'a aucune préséance ni valeur ou portée interprétative à l'égard des autres lois : comment parler alors d'une loi cadre ?

La lutte à la pauvreté et les droits de la personne

Conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques sont créées (Préambule du PIRDESC)

En ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, l'État doit créer les conditions nécessaires pour la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels

en mettant en œuvre une politique économique et sociale permettant aux individus et aux groupes de jouir des droits économiques, sociaux et culturels.¹

Dans ses observations générales, le Comité du PIRDESC a pour sa part précisé la nature des obligations des États parties. En vertu du PIRDESC, les obligations des États comportent des obligations de résultat et l'adoption de mesures législatives n'épuise nullement les obligations des États parties au Pacte².

Le PIRDESC reconnaît que le plein exercice de tous les droits économiques, sociaux et culturels ne peut généralement pas être assuré en un court laps de temps. Le Pacte prévoit une démarche dans le temps qui repose sur une notion de réalisation progressive mais celle-ci ne saurait être interprétée d'une manière qui priverait l'obligation de tout contenu effectif³, l'objectif global du Pacte étant de fixer des obligations claires.

Les droits économiques, sociaux et culturels ne sauraient être limités à l'expression de simples objectifs pour l'État mais constituent **des obligations impératives** qui sont pleinement exigibles par toute personne sans distinction notamment de race, de sexe, d'origine nationale, de religion ou d'idéologie. Les États développés doivent non seulement assurer les besoins de base mais améliorer de façon constante les conditions d'existence de leurs citoyens.

L'État a l'obligation fondamentale minimum d'assurer au moins la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits. Pour déterminer si un État s'acquitte de ses obligations fondamentales minimum, il faut tenir compte des contraintes en matière de ressources. Pour qu'un État puisse invoquer le manque de ressources il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources à sa disposition pour remplir ces obligations minimum⁴. Rappelons à cet effet que le Comité du PIRDESC a signalé, en 1998, **que le Canada et les provinces avaient la capacité de respecter pleinement tous les droits inscrits au Pacte⁵**.

Le Comité a par ailleurs précisé que la principale obligation des États parties est de donner effet aux droits reconnus dans le Pacte. Ainsi, les normes du Pacte doivent être dûment reconnues dans le droit interne, toute personne lésée doit disposer de **recours appropriés**

¹ E. H. Guissé, *Rapport final sur la question de l'impunité des violations des droits de l'homme, (droits économiques, sociaux et culturels), en application de la résolution 1996/24 de la Sous-commission, E/CN.4/Sub.2/1997/8* (1997)

² *Observation générale 3 « La nature des obligations des États parties »*, 14 décembre 1990

³ *Observation générale 9 « Application du Pacte au niveau national »*, 28 décembre 1998

⁴ *Observation générale 3 « La nature des obligations des États parties »*, 14 décembre 1990

⁵ *Conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada 1998, E/C.12/1/Add.31*

et les moyens nécessaires pour forcer État à rendre compte de ses actes doivent être mis en place⁶.

La démarche générale de chaque système de droit doit être prise en compte mais il n'existe dans le Pacte aucun droit qui ne puisse être considéré, dans la majorité des systèmes, comme comportant au moins quelques aspects importants pouvant être invoqués devant les tribunaux. Bien qu'il soit parfois affirmé que les questions d'allocations des ressources sont du ressort des autorités politiques et non des tribunaux, le Comité a reconnu que généralement les tribunaux s'occupent de questions qui ont une portée financière énorme et a conclu que de placer les droits économiques, sociaux et culturels en dehors de la juridiction des tribunaux aurait pour effet de réduire considérablement la capacité des tribunaux de protéger les droits des groupes les plus vulnérables et défavorisés de la société.⁷

Finalement, en ce qui concerne la lutte à la pauvreté, le Comité du PIRDESC a rappelé dans une déclaration en mai 2001⁸, que **la pauvreté était une question de droits de la personne et qu'elle constituait un déni de droits**. Il a souligné qu'une approche de la pauvreté fondée sur les droits de la personne permettait de rendre plus efficaces et de renforcer les stratégies de lutte contre la pauvreté.

Le Comité a défini la pauvreté en fonction d'une conception multidimensionnelle reflétant le caractère indivisible et interdépendant de tous les droits de la personne, la pauvreté étant *la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux*.

Pour une véritable stratégie de lutte à la pauvreté

Si le gouvernement voulait adopter une loi qui s'attaquerait véritablement à la pauvreté, le préambule d'une telle loi devrait contenir une référence permettant d'établir que l'État se reconnaît des obligations à l'égard de l'ensemble des droits de la personne et que la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale constitue une lutte pour la réalisation de ces droits.

Dans l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte à la pauvreté, la loi devrait tenir compte des stratégies économiques génératrices de violations des droits de la personne, de pauvreté et d'exclusion sociale et proposer une orientation générale qui reflète cette

⁶ Observation générale 9 « Application du Pacte au niveau national », 28 décembre 1998

⁷ Observation générale 9 « Application du Pacte au niveau national », 28 décembre 1998

⁸ 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, E/C.12/2001/10, 9 mai 2001



considération, plutôt que de faire reposer explicitement sur l'individu la responsabilité première de transformer une situation sur laquelle il n'a pas de prise.

L'État devrait se définir comme le principal intervenant et considérer parmi les éléments de sa stratégie nationale le fait qu'il a le pouvoir de se donner un corpus législatif qui reconnaisse explicitement et protège efficacement les droits de la personne, qui définisse l'action gouvernementale nécessaire à la réalisation de tous ces droits et qui réglemente, en fonction du respect de ces droits, l'action des acteurs économiques et sociaux intervenant sur leur territoire.

En ce qui concerne le plan d'action gouvernemental, la loi devrait proposer des mesures concrètes qui répondent adéquatement aux revendications actuellement portées par les organismes communautaires québécois de défense des droits de la personne.

Et finalement, la loi devrait être une loi cadre. Elle devrait clairement établir que la lutte à la pauvreté constitue une réelle priorité pour le gouvernement de sorte que le plan d'action en matière de lutte à la pauvreté ne soit pas assujéti aux autres priorités gouvernementales. La Loi devrait prévoir **une clause d'impact** visant à s'assurer que toute mesure gouvernementale, y compris d'ordre fiscal, n'aille pas à l'encontre de l'objectif visé par la loi.

Le nécessaire renforcement de la Charte québécoise

Finalement, dans le cadre du débat entourant l'étude du Projet de loi 112, la Ligue des droits et libertés tient à rappeler ses demandes visant à obtenir un renforcement du régime de protection des droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte québécoise et, ayant pris connaissance du mémoire que la Commission des droits de la personne et de la jeunesse vient tout juste de présenter devant la Commission des affaires sociales, donne son appui à celle-ci dans sa recommandation visant à accorder aux droits économiques, sociaux et culturels une préséance par rapport à la législation québécoise.

Nicole Filion, présidente
Ligue des droits et libertés