

# LA NOUVELLE LOI SUR LA SÉCURITÉ DU REVENU AU QUÉBEC : QUELQUES RÉFLEXIONS D'ACTUALITÉ

Lucie Lamarche

Volume 21, numéro 2, 1991

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1108507ar>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/13442>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (imprimé)

2561-7087 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lamarche, L. (1991). LA NOUVELLE LOI SUR LA SÉCURITÉ DU REVENU AU QUÉBEC : QUELQUES RÉFLEXIONS D'ACTUALITÉ. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 21(2), 335–366. <https://doi.org/10.17118/11143/13442>

Résumé de l'article

Le travail à n'importe quel prix est devenu une obligation incontournable depuis que l'État ne reconnaît plus la créance collective des plus démunis à son endroit. Au Québec, l'entrée en vigueur de la Loi sur la sécurité du revenu n'échappe pas à cette logique. Il s'agit d'une législation qui a essentiellement pour objet de forcer et non de faciliter la réintégration du marché du travail par les bénéficiaires. C'est ce que le présent article entend d'abord démontrer. Pour ce faire, l'auteure procédera à l'examen de la nouvelle norme de l'aptitude au travail ainsi qu'à celui des fonctions essentiellement disciplinaires qu'elle entraîne avec elle. Dans un deuxième temps, quelques questionnements juridiques sont soulevés : que peut-on espérer du respect du droit à la sécurité de sa personne garanti par l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés lorsqu'une loi, dite de sécurité du revenu, met tout en oeuvre pour nier la reconnaissance du droit à la garantie de moyens de subsistance ? Qu'en est-il du droit aux mesures d'assistance financière garantissant un niveau de vie décent énoncé à l'article 45 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec ?

Par ailleurs, l'auteure prétend qu'il faut tenter de tirer le maximum d'enseignement de la récente décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire Finlay. À l'occasion de l'adoption de la Loi sur la sécurité du revenu, le gouvernement québécois tenterait d'atteindre un seuil de désengagement que n'autoriserait pas les règles de financement du Régime d'assistance publique du Canada.

Enfin, n'est-ce pas au coeur des plus profonds engagements de la communauté internationale qu'il faut chercher à identifier les limites négatives que peuvent atteindre les mathématiques de la sécurité sociale ? Car on ne saurait renoncer au respect de la dignité humaine, lequel est, entre autres moyens, garanti par des mesures d'assistance financière efficaces et suffisantes aux fins de combler les besoins essentiels des citoyens les plus démunis.

# LA NOUVELLE LOI SUR LA SÉCURITÉ DU REVENU AU QUÉBEC: QUELQUES RÉFLEXIONS D'ACTUALITÉ\*

par Lucie LAMARCHE\*\*

Le travail à n'importe quel prix est devenu une obligation incontournable depuis que l'État ne reconnaît plus la créance collective des plus démunis à son endroit. Au Québec, l'entrée en vigueur de la Loi sur la sécurité du revenu n'échappe pas à cette logique. Il s'agit d'une législation qui a essentiellement pour objet de forcer et non de faciliter la réintégration du marché du travail par les bénéficiaires. C'est ce que le présent article entend d'abord démontrer. Pour ce faire, l'auteure procédera à l'examen de la nouvelle norme de l'aptitude au travail ainsi qu'à celui des fonctions essentiellement disciplinaires qu'elle entraîne avec elle. Dans un deuxième temps, quelques questionnements juridiques sont soulevés: que peut-on espérer du respect du droit à la sécurité de sa personne garanti par l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés lorsqu'une loi, dite de sécurité du revenu, met tout en oeuvre pour nier la reconnaissance du droit à la garantie de moyens de subsistance? Qu'en est-il du droit aux mesures d'assistance financière garantissant un niveau de vie décent énoncé à l'article 45 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec?

Par ailleurs, l'auteure prétend qu'il faut tenter de tirer le maximum d'enseignement de la récente décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire Finlay. À l'occasion de l'adoption de la Loi sur la sécurité du revenu, le gouvernement québécois tenterait d'atteindre un seuil de désengagement que n'autoriserait pas les règles de financement du Régime d'assistance publique du Canada.

Enfin, n'est-ce pas au coeur des plus profonds engagements de la communauté internationale qu'il faut chercher à identifier les limites négatives que peuvent atteindre les mathématiques de la sécurité sociale? Car on ne saurait renoncer au respect de la dignité humaine, lequel est, entre autres moyens, garanti par des mesures d'assistance financière efficaces et suffisantes aux fins de combler les besoins essentiels des citoyens les plus démunis.

---

\*. Ce texte a fait l'objet d'une communication dans le cadre de l'une des journées du droit social et du travail organisées par le Département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal. Cette session, intitulée «Le nouveau droit de la sécurité sociale: une obligation de travailler?» s'est tenue à l'Uqam le 24 mai 1990.

\*\*.. Avocate et professeure au Département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal.

---

This article shows that the philosophy underlying Quebec's Income Security Act is that any work is better than no work at all, and that the state no longer accepts the collective claim of the disadvantaged to adequate social security. This newly enacted legislation aims not simply to facilitate return to work, but to force welfare recipients back into the work force. Particular attention will be paid to provisions regarding classification of recipients according to their capacity to work, and the disciplinary functions of these new rules.

Charter questions will be raised: does section 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms provide protection against a so-called income security act that does everything to deny the right to a decent standard of subsistence? Does section 45 of the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms really ensure an acceptable standard of living?

The author discusses the importance of the Federal Court of Appeal decision in the Finlay case; examining whether Quebec's welfare cutbacks are compatible with the rules prescribed by the Public Assistance Act.

The article concludes with a look at international sources, reminding us that the quality of financial assistance programs is a measure of a society's respect for human dignity.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	339
<b>1. Les deux principaux modèles américains</b> .....	340
<b>2. La réforme québécoise</b> .....	345
<b>3. L'aptitude au travail et les mesures disciplinaires</b> .....	351
<b>4. Le sort éventuel de la norme d'aptitude</b> .....	355
<b>5. Quelques questionnements juridiques</b> .....	358
a) Le droit à la sécurité de sa personne et l'aide sociale .....	358
b) La conformité de la <i>Loi sur la sécurité du revenu</i> aux règles de financement de la sécurité sociale au Canada .....	363
<b>6. Le droit aux mesures d'assistance financière garantissant un niveau de vie décent: une proposition mathématique</b> .....	370
<b>CONCLUSION</b> .....	371



## INTRODUCTION

Déjà quelques années nous séparent des premiers énoncés de politique du ministre de la Main-d'oeuvre, de la sécurité du revenu et de la formation professionnelle en ce qui a trait à la réforme de l'aide sociale au Québec<sup>1</sup>. Rappelons qu'à l'époque, certaines prémisses de cette réforme avaient eu un effet foudroyant. Après analyse, force nous fut de constater que cette réforme s'inscrivait dans la foulée des nouvelles législations de *workfare* américaines et canadiennes et qu'elle n'avait pas vraiment de caractère insolite.

Les années Reagan ont en effet été marquées par une stratégie de *délestage systématique de l'État-Providence à l'occasion de laquelle le travail est devenu une obligation incontournable et la famille le principal relais économique de la pauvreté*<sup>2</sup>. Les objectifs de cette révolution conservatrice sont clairs: il s'agit de diminuer les coûts de l'assistance sociale et de créer une pression à la baisse sur les salaires. Le *work for welfare* n'est cependant pas un modèle unique aux États-Unis. L'on croit généralement que l'effet d'une politique de *workfare* consiste à faire dépendre le bénéfice de la prestation d'un travail accompli au profit de l'État, la municipalité ou certains employeurs et ce, sans forme réelle de rémunération. À titre d'exemple, en Californie, l'obligation de travailler pour l'État n'intervient qu'après l'accès à une formation et ce, pour une période déterminée. D'autres États ont cependant adopté une réelle politique de *workfare* qui consiste à devoir justifier son droit à une prestation par un travail non rémunéré. Il s'avère donc que le vocable *workfare* signifie tantôt une réelle obligation de travailler dans le but de bénéficier d'une prestation d'assistance sociale et tantôt l'accès à un plan d'*employabilité* dans le but éventuel de ne plus avoir à dépendre de ces prestations.

Cet article a pour objet de démontrer qu'en réalité, la réforme de l'aide sociale au Québec a pour objet de *forcer* et non de *favoriser* la réintégration du marché du travail par les bénéficiaires. Les moyens retenus pour ce faire sont des plus classiques: une législation compliquée, des démarches humiliantes, une aide insuffisante et un renforcement des fonctions disciplinaires et coercitives de la Loi. Pour ce faire, nous nous inspirerons d'abord de certaines expériences américaines. Malgré la réputation des programmes de *workfare* américains, l'expérience révèle que

- 
1. Ministère de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu, *Pour une politique de sécurité du revenu*, document d'orientation, Québec, 1987.
  2. Frédéric LESEMANN, *La Politique sociale américaine: les années Reagan*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1988, p. 116.

lorsque l'État est prêt à payer le prix réel de la formation, les bénéficiaires des programmes de sécurité du revenu sont assurés d'une certaine place sur le marché de l'emploi. Le législateur québécois s'est-il inspiré des mêmes postulats? Ensuite, nous tenterons de fournir des éléments de réflexion qui permettront de surveiller et de comprendre l'évolution de cette nouvelle norme qu'est l'aptitude au travail, laquelle constitue la pierre angulaire de la nouvelle *Loi sur la sécurité du revenu*. Enfin, nous soumettrons une nouvelle phrase mathématique, qui, nous le croyons, résume succinctement ce qu'est devenu dans les faits, au Québec, le droit au niveau de vie décent garanti par l'article 45 de la Charte québécoise.

## 1. Les deux principaux modèles américains

Personne ne conteste la nécessité de venir en aide aux bénéficiaires de l'aide sociale par des programmes de formation à l'emploi. L'analyse révèle cependant les dimensions cachées de cette affirmation parfois trop évidente. Les problèmes qui freinent l'accès au marché du travail sont complexes. Pour mieux les résoudre, les administrateurs des différents programmes de *workfare* ont choisi de segmenter les populations bénéficiaires en fonction de la durée de leur séjour au sein de ces programmes ou de leur appartenance à des groupes plus susceptibles, économiquement, d'y recourir. Souvent, un séjour d'une durée inférieure à deux années amènera les diverses agences à proposer au bénéficiaire des mesures dites de réinsertion rapide fondées sur le postulat que ce court séjour pourrait avoir une cause accidentelle plutôt que structurelle. Par ailleurs, l'emphase dans l'effort de retour au travail sera mise sur des groupes qui, en raison de leur pauvreté, accaparent une grande part du budget d'assistance sociale. Les femmes, chefs de familles monoparentales, en constituent un bon exemple. On pourrait croire que les «services» offerts aux différentes catégories de bénéficiaires, ciblées essentiellement en fonction des critères ci-haut énumérés, soient adaptés aux besoins spécifiques: par exemple, il est bien connu que les difficultés liées aux charges familiales accroissent, chez les femmes chefs de familles monoparentales, la complexité d'une démarche de réinsertion en emploi. Ces réalités seraient prises en considération si le but ultime de ces programmes était autre que celui de combler les vacances au sein des nouvelles catégories d'emploi (l'emploi à temps partiel ou intérimaire) ou des catégories d'emploi n'offrant que le salaire minimum. On a trop souvent omis de préciser que tout emploi vacant est, aux fins des législations de *workfare*, un emploi acceptable qui doit être comblé. Comme la réserve de main-d'oeuvre que constituent les bénéficiaires des programmes d'aide sociale est destinée à ce marché de l'emploi, on comprend rapidement que les programmes de formation et de réinsertion en emploi, ont, somme toute, des objectifs modestes qui occultent une réalité toute autre. La segmentation des populations bénéficiaires de l'aide sociale sert

d'abord de méthodologie d'identification des personnes appartenant à des groupes qu'il faut prioritairement retourner en emploi.

Dans tous les cas, il s'agit de réduire le nombre de bénéficiaires en recourant au concept d'*employabilité* dans le but de contraindre au travail toutes les personnes qui ne sont pas complètement inaptés. Les aménagements divers que peuvent comporter les programmes ne sont qu'un prétexte. Cette vaste opération de coupures repose essentiellement sur le postulat du plein emploi et non sur une politique de plein emploi.

En fonction de ces données, différentes approches ont été retenues par les États américains qui ont choisi de relever le défi de l'*employabilité*. Certains ont choisi l'approche volontaire. C'est le cas du Massachusetts. D'autres ont affirmé que l'*employabilité* ne saurait se concevoir sans que ne soit privilégié le choix des bénéficiaires pour un type d'emploi, tout en maintenant qu'il est légitime que soit exclu du régime un bénéficiaire qui refuse de profiter des programmes de formation ou les abandonne sans motif sérieux. C'est le cas de la Californie. Dans un cas comme dans l'autre, il importe que soient précisées les modalités des réformes mises en oeuvre.

Dans le cas du Massachusetts, le législateur a préféré miser sur la volonté des bénéficiaires de participer à un programme sans recourir à quelque mesure coercitive pour ce faire. La taille de la population a pu influencer sur ce choix. Les évaluations préliminaires de ce programme mis sur pied en 1983 révèlent que, sur une période de 3 ans, 10% des bénéficiaires ayant profité des programmes sont toujours sur le marché du travail. Cependant, la moyenne de gains annuels de ces nouveaux travailleurs est de \$10,000, soit 11% de plus que le seuil national de pauvreté<sup>3</sup>. Il faut ici préciser qu'aux fins de bénéficier des divers programmes d'assistance sociale, le seuil de pauvreté a lui-même été victime d'une manipulation à la baisse. Ainsi, l'éligibilité à divers programmes anti-pauvreté, telles les allocations aux enfants destinées aux familles monoparentales, le *Medicaid*, les subventions au logement et le supplément de revenu, est refusée à un grand nombre de familles qui ne sont plus assez pauvres<sup>4</sup>.

L'expérience a aussi révélé que les bénéficiaires de l'aide sociale veulent travailler et recevoir une formation. L'État a donc entrepris la négociation d'ententes importantes avec tous les collèges d'enseignement et les universités afin de permettre l'inscription des citoyens à des programmes

---

3. C.M. ATKINS, «20,00 Choose Paycheck Over Welfare Check», (1986) Public Welfare 20.

4. Frédéric LESEMANN, *op. cit.*, note 2, p. 117-121.



d'études et de formation. Aucun emploi subventionné n'a été créé afin de se substituer à la formation. Certains stages en entreprise ont toutefois été reconnus lorsque la formation requise avait été qualifiée de «légère». L'expérience ne permet pas, cependant, d'évaluer le pourcentage d'ex-bénéficiaires qui ont trouvé un emploi par eux-mêmes et non en raison de la formation reçue ou même, indépendamment de toute formation. On peut présumer qu'avec un revenu moyen de \$10,000, plusieurs ont trouvé un emploi qu'ils n'auraient par ailleurs pas accepté, n'eût été de ce vent de réforme. Car bien sûr, l'introduction du programme *E.T.*<sup>5</sup> a été précédée et supportée par une vaste campagne de valorisation de l'éthique du travail, laquelle fut associée aux valeurs de dignité et d'autonomie. Les valeurs auxquelles adhèrent une population et en particulier, ceux et celles qui occupent un emploi, ne seraient donc pas sans influencer sur le choix de l'État dans la détermination de sa politique de *workfare*.

Compte tenu du nombre de bénéficiaires visés par une telle démarche, l'expérience californienne n'a pas été menée sur une base volontaire. Il faut dire qu'elle est le résultat d'un compromis politique durement négocié entre les conservateurs et les libéraux de cet État. Le programme *GAIN* (*Greater Avenues to Independance*) a été adopté en 1985. Essentiellement, il donne des choix et impose des contraintes différentes selon le type de bénéficiaire visé.

Ceux et celles qui bénéficiaient de l'aide sociale depuis moins de deux ans se voient offrir, dans un premier temps, des mesures d'*employabilité* légères du type des programmes de recherche dynamique d'emploi et ce, pour une durée de trois mois. Subséquemment, si ces mesures s'avèrent infructueuses, ils ont accès à une formation de deux ans en entreprise par voie de stage subventionné ou encore dans une institution d'enseignement.

Ceux et celles qui bénéficiaient de l'aide sociale depuis plus de deux années sont immédiatement inscrits à un programme de formation. À la fin de ce programme, les chômeurs doivent travailler pour l'État afin de rembourser cette formation et ce, pour au plus un an. Durant cette année, le salaire versé est celui des emplois industriels «d'entrée». Si cette étape est infructueuse, on entreprend une nouvelle formation. Ce cheminement ne correspond pas tout à fait au modèle du travail forcé (*workfare*). Enfin, pour l'année 1986, l'État a dépensé 134 millions au seul chapitre des services additionnels de garde. Ironiquement, l'expérience californienne révèle

---

5. Employment Training Programs (E.T.), du nom du célèbre film de Steven Spielberg.

qu'elle a sensiblement contribué à accroître les dépenses de l'État et non à les réduire: un résultat inverse aux espoirs politiques de départ<sup>6</sup>.

De cette expérience, retenons qu'il est possible de ramener au marché de l'emploi certains bénéficiaires de l'aide sociale. Mais, il est très clair que ces derniers ne peuvent espérer mieux que le salaire minimum ou le salaire dit d'entrée sur le marché du travail. Cet objectif étant compris, il est facile d'affirmer que l'un des effets d'une telle réforme est de privilégier les conditions de travail des secteurs d'emploi les moins intéressants en y introduisant la concurrence<sup>7</sup>. Or, ce que révèle l'expérience américaine, c'est que même en acceptant que les emplois les moins intéressants doivent être comblés, seule une formation qui correspond aux attentes des bénéficiaires et qui est entreprise volontairement est efficace<sup>8</sup>. L'obligation de travailler ne contribue pas significativement à la recherche d'emploi librement acceptés. Seule une formation sérieuse et soutenue permet d'accéder à de tels emplois. Ceci étant dit, il est concevable que des programmes de *workfare* puissent être mis sur pied sans être accompagnés d'un effort significatif de l'État en ce qui a trait à la formation efficace des populations bénéficiaires et au respect de leur droit au travail librement choisi. En effet, l'objectif principal de tels programmes n'est pas de créer une main-d'oeuvre compétente mais bien de contraindre une main-d'oeuvre à l'emploi, malgré la conjoncture socio-économique actuelle.

## 2. La réforme québécoise

Il n'est pas sans intérêt de souligner le credo économique et sociologique qui a précédé l'entrée en vigueur de la réforme de l'aide sociale au Québec. Comme dans le cas du modèle américain, on a pu constater que l'objet de la réforme québécoise se situe quelque part entre le renforcement de l'éthique du travail (l'obligation de travailler et la valorisation par le travail) et la remise en question de la créance collective des plus démunis de notre société envers l'État (réaménagement des obligations de l'État-Providence). Cependant, la lecture des obligations réciproques que génèrent ces deux nouvelles réalités est dorénavant inspirée de postulats dont l'allégeance au néo-libéralisme est claire. Ainsi, la politique de sécurité du revenu énonce que l'État «*ne peut présumer, malgré un taux de chômage qui demeure encore élevé, que les personnes employables ne pourront*

---

6. D.L. KIRP, «The California work/welfare scheme», (1986) 83 *The Public Interest* 1<sup>ère</sup> page, 34.

7. Voir Gérard BOISMENU, «De l'assistance de dernier recours à la gestion technicienne des sans-emploi», (1989) 13 *Cahiers de recherche sociologique*, 153, 158.

8. L'expérience du programme WIN s'étant révélé, à défaut d'offrir ces garanties, une faillite totale. Voir D.L. KIRP, *loc. cit.*, note 6, 38.

retourner sur le marché du travail ou ne sauront se créer un emploi»<sup>9</sup>. Dans cette perspective, ajoute le ministre, «le cadre législatif et réglementaire devra mieux définir les responsabilités des bénéficiaires et réaffirmer certaines obligations»<sup>10</sup>. Enfin, le culte du salaire minimum est renforcé:

«les prestations (...) ne doivent pas excéder les ressources financières dont disposent les autres personnes à faible revenu(...). Le nouveau système de sécurité du revenu devra également imposer aux personnes admissibles les mêmes responsabilités que celles qui incombent habituellement aux ménages à faibles revenus»<sup>11</sup>.

Nous orienterons cependant la réflexion qui suit en fonction des objectifs de la réforme, tels qu'énoncés à l'article 1 de la *Loi sur la sécurité du revenu*<sup>12</sup>. En effet, l'analyse des droits fondamentaux garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>13</sup> et celle des droits sociaux et économiques énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>14</sup> du Québec impose un examen méticuleux de la conformité et de la proportionnalité des mesures retenues eu égard aux objectifs déclarés de la Loi<sup>15</sup>. L'article 1 énonce entre autres objectifs, que les programmes APTES (actions positives pour le travail et l'emploi) doivent «favoriser l'intégration ou la réintégration au marché du travail des personnes aptes au travail tout en considérant que les personnes déjà sur le marché du travail ou aux études doivent conserver une incitation à y demeurer»<sup>16</sup>.

La *Loi sur la sécurité du revenu* a sensiblement modifié les engagements de l'État au chapitre de la pauvreté. Alors que sous le régime de la défunte *Loi sur l'aide sociale* le droit à l'aide sociale était strictement basé sur le constat d'un déficit entre les ressources et les moyens<sup>17</sup>, le nouveau régime introduit un droit à l'aide sociale en fonction de l'appartenance des personnes à certaines catégories de bénéficiaires.

---

9. Ministère de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu, *op. cit.*, note 1, p. 5.

10. *Id.*, p. 14.

11. *Id.*, p. 19.

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

13. *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11)].

14. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q. c. C-12.

15. *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

16. *Loi sur la sécurité du revenu*, précitée, note 12, art. 1, 3e alinéa.

17. *Loi sur l'aide sociale*, L.R.Q., c. A-16, art. 3; voir aussi *Loi de l'aide sociale*, S.Q. 1969, c. 63, art. 3.

De plus, les besoins qui font théoriquement l'objet d'une forme d'aide ne sont pas les mêmes selon que les bénéficiaires sont aptes ou inaptes au travail. Dans le cas des personnes aptes, seuls les besoins à court terme sont comblés. La prestation accordée aux bénéficiaires inaptes tiendra cependant compte de besoins à long terme. Le principe selon lequel le droit à des mesures d'assistance financière ne dépend pas des causes de la pauvreté est dorénavant révolu. La nouvelle norme revêt essentiellement des caractéristiques physiologiques et «comportementales» (la disponibilité à accepter tout type d'emploi) dont dépendra le montant de l'aide accordée.

De plus, la *Loi sur la sécurité du revenu* a choisi de comptabiliser toutes les formes d'entraide et de solidarité, réelles ou présumées, dont bénéficient les prestataires: contribution parentale<sup>18</sup>, partage du logement<sup>19</sup>, support alimentaire entre descendants et ascendants<sup>20</sup>. Cette approche est particulièrement économiste, lorsque l'on sait que sans ces formes d'aide, les bénéficiaires de l'aide sociale ne pouvaient survivre, même en fonction des barèmes uniques et supérieurs de l'ancienne *Loi sur l'aide sociale*<sup>21</sup>. D'un point de vue plus idéologique, cette nouvelle «comptabilité» isolera d'autant les prestataires et favorisera la valeur *travail* puisque, étant largement déficitaires, les prestataires n'auront d'autres choix que d'accepter un emploi. Ces formes de solidarité ne seront dorénavant souhaitables et nécessaires que pour les travailleurs. À bien y penser, il est facile de croire que ces mesures auront, eu égard au nombre de personnes qui réintégreront le marché du travail, un bien meilleur rendement que les mesures de formation elles-mêmes. Mais à quel prix?

Les prestataires visés par l'ensemble de ces nouvelles mesures sont les prestataires aptes au travail. En effet, la *Loi sur la sécurité du revenu* introduit une nouvelle norme juridique: celle de l'aptitude. Seront aptes au travail ceux et celles qui ne sont pas inaptes. La définition de l'inaptitude, bien qu'il ne s'agisse pas ici de notre propos, mérite d'être reproduite:

---

18. *Loi sur la sécurité du revenu*, précitée, note 12, art. 13(2)(g).

19. *Loi sur la sécurité du revenu*, précitée, note 12, art. 13(2)(f).

20. *Loi sur la sécurité du revenu*, précitée, note 12, art. 30, 31, 32.

21. Jo-Ann Bellware et Diane Charest, ministère de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu, *Monoparentalité féminine et aide sociale*, Québec, 1986, p. 69.

«Sont admissibles au programme "Soutien financier" un adulte seul qui respecte les conditions suivantes et une famille dont l'un des membres respecte les mêmes conditions: démontrer que, par la production d'un rapport médical, son état de santé physique ou mental, est, de façon significative, déficient ou altéré pour une durée vraisemblablement permanente ou indéfinie et que, pour cette raison et compte tenu de ses caractéristiques socio-professionnelles, il présente des contraintes sévères à l'emploi l'empêchant de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille»<sup>22</sup>.

Subséquemment, les personnes aptes sont catégorisées entre elles. Soulignons d'abord que la Loi ne crée aucune obligation de travailler. Juridiquement, le choix de travailler est volontaire. Le bénéficiaire s'engage à respecter un plan d'action duquel découlera un ensemble de conséquences et d'obligations. En fonction des situations multiples que génère ce nouveau cadre législatif, quatre catégories de bénéficiaires aptes au travail sont créées.

Certains seront disponibles parce qu'ils auront manifesté leur intérêt à participer dans une mesure d'*employabilité*<sup>23</sup>. Cependant, le régime n'offre aucune garantie de formation sur mesure. Le prestataire

---

22. *Loi sur la sécurité du revenu*, précitée, note 12, art. 6 (1<sup>o</sup>). Fait à noter, les carences psycho-sociales qui constituent de sérieux obstacles à l'*employabilité* ne font pas partie de la liste des maladies mentales qui permettent de conclure à l'inaptitude. On sait que le manque d'estime de soi, le manque d'autonomie, la peur du marché du travail, la présence d'enfants et souvent à la violence du conjoint, constituent de réels obstacles à l'emploi. C'est donc que le ministre estime qu'il s'agit là de déficiences provisoires, ce qui peut être le cas. Il faut cependant prendre bien soin ici d'envisager une acception large du terme provisoire. De plus, rien ne laisse croire que des budgets spéciaux seront affectés à la résolution de ces difficultés particulières non plus qu'on semble avoir prévu que ces facteurs justifieront un échec non préjudiciable dans le cadre d'un programme d'*employabilité*. Par ailleurs, lorsque le prestataire prétend fonder l'inaptitude sur un motif qui n'est pas énuméré à la liste des maladies reconnues dont dispose le fonctionnaire, son inaptitude sera jugée par le Comité régional essentiellement composé de médecins... *Manuel d'interprétation des programmes APTE et soutien financier* (Ministère de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu, mise à jour de novembre 1989), p. 1.1.5. À ce jour, le Comité de révision régional n'a pas encore siégé dans la région de Montréal, malgré les demandes de révision qui s'empilent. Pendant ce temps, les prestataires qui contestent la non reconnaissance de leur statut d'inaptes doivent se contenter du statut d'aptes temporairement non-disponibles, lequel implique une prestation mensuelle moins élevée.

23. *Loi sur la sécurité du revenu*, précitée, note 12, art. 17.

doit manifester son intérêt à s'engager dans toute mesure d'*employabilité*<sup>24</sup>.

D'autres prestataires seront participants<sup>25</sup>. Ils sont déjà inscrits à un programme. Cependant, pour bénéficier de ce statut, il faudra effectivement participer<sup>26</sup>.

Enfin certains seront non-participants<sup>27</sup>. Il s'agit des prestataires qui auront cessé ou refusé de participer à une mesure d'*employabilité*.

En sus, une catégorie de non-disponibles est créée. Il s'agit des personnes présentant une inaptitude temporaire au travail en raison de motifs énumérés à la Loi<sup>28</sup>. Soulignons qu'une personne qui a la garde d'un enfant d'âge préscolaire fait partie de cette catégorie ainsi qu'une personne âgée de 55 ans ou plus.

La réforme québécoise prend donc pour acquis que l'obligation de travailler ne comporte pas de pondération fondée sur le droit au travail de son choix. Ce choix juridique clair est bien éloigné des constatations tirées de l'expérience américaine où on tente de réconcilier, du moins dans les États où l'on prétend avoir relevé le défi de l'*employabilité*, le choix d'un travail et l'obligation de travailler. La forme de la législation québécoise s'apparente au modèle du Massachusetts (modèle volontaire). Quant à son contenu, cependant, elle opère d'une façon coercitive bien plus violente que dans le cas du modèle californien. Soulignons qu'au Québec, 60% des nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale y restent pour plus d'un an<sup>29</sup>. Même d'un point de vue statistique, l'hypothèse selon laquelle des mesures d'*employabilité* légères suffisent à un bon nombre de bénéficiaires ne réglera le sort que de bien peu de Québécois, compte tenu de la durée moyenne de séjour de ces personnes sur l'aide sociale,

---

24. Le *Manuel d'interprétation des programmes aptes et soutien financier*, *op. cit.*, note 21, prévoit explicitement que le prestataire qui insiste pour bénéficier d'une mesure spécifique se verra imposer un barème inférieur au barème de participation (barème de non-participation), p. 2.2.2 et 2.2.3 du *Manuel*.

25. *Loi sur la sécurité du revenu*, précitée, note 12, art. 18.

26. Ainsi, la suspension temporaire des études en raison de la période estivale, la fin d'un projet ou l'avortement d'un projet sont des situations qui entraîneront la diminution du barème, *Manuel d'interprétation*, *op. cit.*, note 22, p. 2.2.5 et 2.2.6.

27. *Loi sur la sécurité du revenu*, précitée, note 12, art. 19.

28. *Loi sur la sécurité du revenu*, précitée, note 12, art. 16. Ouvertement, les fonctionnaires admettent que l'un des objectifs de ce système de catégorisation consiste à «classer» le plus de prestataires possible dans la catégorie temporaire des aptes non-disponibles plutôt que dans la catégorie des inaptes, lequel statut ne fait pas l'objet d'une révision périodique.

29. Ministère de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu, *op. cit.*, note 1, p. 26.

laquelle excède dans la majorité des cas une période de deux années<sup>30</sup>. L'obligation de travailler, considérant l'absence patente d'un plan de formation dûment financé au Québec, ne peut donc avoir pour objectif principal que d'évacuer du régime un bon nombre de bénéficiaires<sup>31</sup>. Par ailleurs, les complications créées par la nouvelle Loi elle-même participeraient de façon secondaire à ce même objectif.

Il convient d'insister sur ce qui distingue réellement les catégories de bénéficiaires les unes des autres en vertu de ce nouveau régime. Essentiellement, c'est le montant de la prestation mensuelle. La logique du barème semble être la suivante: plus le prestataire affiche le comportement du bon bénéficiaire, plus le montant des besoins de base est élevé. Inversement, le non-participant voit le montant de ses besoins de base réduit et est laissé à lui-même quant aux revenus de travail qu'il devra gagner afin que le total des argents disponibles soit le même que celui du prestataire participant. En d'autres mots, le non-participant a droit à des revenus de travail exclus du calcul des revenus du mois supérieurs aux revenus exemptés du participant<sup>32</sup>.

Dans le cas des prestataires disponibles mais non-participants, le barème des besoins est inférieur à celui des participants mais les revenus de travail exclus sont les mêmes. On finit par se demander s'il n'est pas plus rentable, d'un certain point de vue, de se déclarer non-participant plutôt que disponible, puisque de toute façon, le barème général est conçu en fonction de la nécessité de gagner un revenu de travail complémentaire pour survivre et qu'il *est insuffisant pour* toutes les catégories de bénéficiaires.

---

30. Dans le cas des moins de trente ans, l'expérience combinée des stages en milieu de travail, programmes de rattrapage scolaire et travaux communautaires a beaucoup plus contribué à renforcer l'éthique du travail qu'elle n'a contribué à créer des emplois ou des travailleurs qualifiés. Voir C. Mathurin, *Le programme de «stages en milieu de travail» (PSMT) et les jeunes assistés sociaux*, Faculté d'éducation permanente, Université de Montréal, 1986, p. 116, cité dans C. Boismenu, *loc. cit.*, note 7, 162.

31. Il est assez révélateur que malgré le discours basé sur la réduction des coûts de l'aide sociale au Québec, le ministre, dans son énoncé de politique ait lui-même admis qu'au-delà d'une participation de 50%, le programme APTE entraînerait des coûts supplémentaires de l'ordre de 55 millions, de 250 millions si elle était de 75% et de 445 millions si elle était de 100%. Ministère de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu, *op. cit.*, note 1, p. 33. Comme le souligne G. Boismenu, *loc. cit.*, note 7, 160: «ce projet n'a de sens, au plan de la réduction et du freinage des coûts, que si le taux de participation aux filières est relativement bas».

32. *Règlement sur la sécurité du revenu*, (1989) 121 GO II, 3304, art. 13. Tel que modifié par (1989) GO II, 6297.

### 3. L'aptitude au travail et les mesures disciplinaires

Inspiré d'une fiction voulant que toutes les mesures d'*employabilité* seront fructueuses, la Loi prévoit des dispositions qui ont pour objet de pénaliser les prestataires qui manqueraient d'initiative... Par exemple, l'article 28 de la Loi crée une obligation générale d'entreprendre des démarches appropriées afin de trouver un emploi et de se conformer aux instructions du ministre à cette fin. L'article 29 prévoit qu'un adulte apte ne doit pas, sans motif sérieux, refuser, perdre ou abandonner un emploi dans le but de se voir accorder de l'aide. Les articles 83 et suivants du *Règlement sur la sécurité du revenu*<sup>33</sup> prévoient une réduction mensuelle d'aide de \$100 pour une période d'un an à l'égard d'un bénéficiaire qui refuse de se conformer aux articles 28 ou 29 de la Loi. Une violation subséquente peut faire l'objet d'une autre pénalité concurrente de \$100.

Comment mettre fin à ces pénalités? En se conformant aux instructions du ministre ou en acceptant ou en reprenant un emploi. Mais lorsqu'il s'agit de se conformer aux instructions du ministre aux fins de trouver un emploi, l'article 17 de la Loi prévoit que le barème de disponibilité ne s'applique pas à un adulte apte qui a, dans les douze derniers mois, refusé ou abandonné une mesure d'*employabilité*. Il faudra donc, pour que le barème autre que de non-participation s'applique, qu'une mesure d'*employabilité* soit immédiatement disponible, ce qui est hautement improbable<sup>34</sup>, à moins que la mesure ne consiste en l'engagement solitaire du prestataire de se mettre en quête d'un emploi. Dans ce cas, il aura fait la preuve qu'il n'a besoin ni de l'aide sociale, ni de mesures d'*employabilité*.

---

33. *Règlement sur la sécurité du revenu*, (1989) 121 GO II, 3304, art. 83.

34. À ce jour, seul un prestataire sur trois pourrait souscrire à une mesure d'*employabilité*, faute de budgets suffisants pour répondre à la demande générale des prestataires. Dans ces circonstances, il est simple de comprendre que la recherche dynamique d'emploi, processus isolé et individualisé, soit la solution économique et coercitive la plus viable pour l'État. De plus, alors que les Commissions de formation professionnelle du Québec sont à redéfinir une fois de plus les besoins des entreprises et des québécois en matière de formation, la formation académique serait l'option la moins privilégiée par le ministre quant aux mesures d'*employabilité*. Comme l'expérience californienne l'a démontré, ces dernières, si elles sont les plus efficaces... sont aussi les plus onéreuses et les plus longues. Enfin, il faut déployer des efforts démesurés pour convaincre le ministre de l'opportunité d'une mesure de formation qui n'est pas une mesure administrativement prescrite. À cet égard, rien n'étonne puisque c'était déjà la situation des moins de trente ans et des femmes chefs de famille sous le régime de l'ancienne *Loi sur l'aide sociale* qui offrait à peu de choses près les mêmes programmes, à savoir: stages en milieu de travail, rattrapage scolaire et travaux communautaires.



De plus, l'acceptation de se conformer aux instructions du ministre ne permettrait la suspension de toute pénalité que s'il ne s'agissait pas d'un prestataire qui bénéficie des dispositions de la Loi et qui a précédemment abandonné un emploi. En effet, la pénalité imposée en vertu de l'article 29 de la Loi serait alors maintenue et la mensualité continuerait d'être réduite de \$100. Quoi de mieux pour faire comprendre à un adulte apte au travail que sa place n'est définitivement pas sur l'aide sociale?

Le meilleur barème est celui des participants. Qu'on fait les signataires de plans d'action depuis un an? Dans plusieurs cas, ils se sont simplement engagés à chercher un emploi. Dans d'autres cas, ils ont tenté de s'inscrire à un cours offert par les Centres de formation professionnelle ou encore ont suivi une démarche d'*employabilité* dans un projet BAS<sup>35</sup> ou SEMO<sup>36</sup>. Certains enfin, ont suivi un stage en entreprise. Ces démarches, souvent amorcées à l'aveuglette, faute de support professionnel suffisant<sup>37</sup> ou de ressources adéquates, se sont avérées ou s'avéreront sous peu inefficaces ou insuffisantes. Par ailleurs, il est possible que les bénéficiaires inscrits soient encore en attente d'un programme.

- 
35. Le programme BAS (bénéficiaires d'aide sociale) est un programme fédéral. Le gouvernement fédéral et la plupart des gouvernements provinciaux ont conclu des accords selon lesquels des fonds du Régime d'assistance publique du Canada ont été transférés à la Planification de l'emploi (PDE) et aux programmes provinciaux afin de bénéficier aux assistés sociaux. *Leur participation doit cependant être volontaire.* (voir: Gouvernement du Canada, *Programmes et activités fédéraux-provinciaux*. Répertoire, 1988-1989, p. 13-11). Pour l'exercice 1989-90, la part de financement fédéral à l'échelle nationale a été de 200 millions \$. Les provinces s'engagent à verser le même montant. Le Québec a injecté 62 millions de dollars pour l'exercice 1988-89 (voir: Ministère de la Santé nationale et du bien-être social, *Répertoire des programmes de sécurité du revenu au Canada*: janvier 1988, Ottawa, 1989, p. 82). Ainsi, 25% des bénéficiaires des divers programmes de Planification de l'emploi du ministère de l'Emploi et immigration Canada sont des bénéficiaires de l'aide sociale.
36. Il s'agit des Services externes de main-d'oeuvre (SEMO) de Travail Québec. Ces projets, organismes sans but lucratif, ont récemment reçu pour mandat essentiel la formation et le placement en emploi des bénéficiaires d'aide sociale au Québec. En d'autres mots, plusieurs d'entre eux, malgré que leur mandat initial n'ait pas nécessairement été la formation des assistés sociaux, sont menacés de fermeture, faute de financement, s'ils ne rencontrent pas les objectifs de placement d'assistés sociaux imposés par le Ministère.
37. Au cours de l'année de conversion, la durée moyenne d'une entrevue entre un bénéficiaire et son agent SADE (service d'aide au développement de l'emploi) aurait été de huit minutes. Aucun suivi n'a été assumé sauf lorsque des autorisations étaient requises en vue de l'inscription à un stage ou à un cours de formation.

Attardons-nous maintenant au sort de ceux et celles qui ont complété des démarches depuis l'entrée en vigueur de la Loi. Le deuxième alinéa de l'article 17 de la Loi prévoit que le barème de disponibilité ne s'applique pas à ceux et celles qui auront cessé de participer à une démarche dans les douze derniers mois. Qu'en sera-t-il des démarches abandonnées faute de pertinence ou de moyens? S'agira-t-il d'un abandon? La Loi ne prévoit aucune autre possibilité pour le bénéficiaire. Ces derniers seraient donc automatiquement confinés au barème de non-participation pour une année? Qu'en sera-t-il ensuite? Contrairement au modèle californien, par exemple, la Loi ne prévoit pas le cas de la récidive ou le droit à la récidive. Comme nous l'avons vu, le chapitre des obligations prévoit qu'il est de la responsabilité du bénéficiaire d'entreprendre des démarches appropriées pour se trouver un emploi, à défaut de quoi une pénalité mensuelle de \$100 peut lui être imposée. Cette pénalité pourra d'ailleurs être doublée. Comment lever cette sanction? Il faudra accepter un emploi ou accepter de faire des démarches actives de recherche d'emploi. Mais, dans ce dernier cas, la coupure initiale ne devra pas avoir pour cause une perte ou un abandon d'emploi, car la seule façon de lever la sanction sera alors de reprendre cet emploi.

Tout porte à croire qu'après un ou deux essais fondés sur un plan d'action, deux scénarios sont prévisibles: le bénéficiaire aura accepté un emploi, ou tentera de vivre avec le barème de non-participation amputé mensuellement de \$100 pendant un an, ce qui tient de la fiction économique! Le système est à ce point limpide qu'il n'est pas téméraire d'affirmer que la catégorisation des bénéficiaires aptes entre eux n'a qu'une *fonction transitoire*. Dans deux ans, seuls les nouveaux bénéficiaires à l'aide sociale pourront toucher le barème de disponibilité ou de participation. Les autres devront vivre du barème de non-participation souvent amputé d'une pénalité pour abandon d'emploi et pour refus de participer à une mesure.

#### **4. Le sort éventuel de la norme d'aptitude**

Certains facteurs influenceront cependant le sort et l'évolution du critère de l'aptitude comme nouvelle norme. Tentons de les identifier.

Le maintien de la paix sociale est une équation à plusieurs volets. L'on sait que les bénéficiaires, malgré une campagne de salissage bien

orchestrée, croient à la réforme et se déclarent volontairement disponibles et participants. L'on sait aussi qu'il n'existe pas de nouveaux programmes<sup>38</sup>. Mais les bénéficiaires ont senti le poids de leurs nouvelles obligations. D'une part, des employeurs subventionnés se déclarent volontaires pour recevoir en entreprise des bénéficiaires<sup>39</sup>, mais ces derniers n'entendent pas accepter n'importe quel stage, sentant que leurs chances de bénéficier d'un stage réellement formateur sont sévèrement comptées. Résultat: les employeurs s'impatientent depuis que le travail à rabais a ses exigences. Par ailleurs, les stages en entreprise et les programmes de création d'emplois sont soumis à l'aléa des décisions du Conseil du trésor. Contrairement au Massachusetts, par exemple, l'État québécois crée artificiellement des emplois qu'il qualifie de stages de formation. Sous peu, les bénéficiaires réaliseront que les programmes ont essentiellement pour objet de réduire leurs prestations et de les retourner, dans le meilleur des cas, au régime de l'assurance-chômage. Rien de nouveau sous le soleil, il s'agit ici de créer de nouveaux chômeurs au sens de la *Loi sur l'assurance-chômage*<sup>40</sup>. Cette stratégie n'est pas innovatrice. D'autre part, ne perdons pas de vue que le projet de loi C-21<sup>41</sup> imposera des conditions d'éligibilité au régime qui compliqueront singulièrement l'aller-retour entre l'aide sociale et l'assurance-chômage. Par ailleurs, les employeurs se sentiront frustrés par cette main-d'oeuvre nouvellement exigeante et temporairement moins captive. Quelle sera la réaction de l'opinion publique?

Ensuite, il importe de s'interroger sur le comportement futur des bénéficiaires. En effet, à un certain point, les bénéficiaires auront compris

- 
38. Les mesures d'*employabilité* sont les suivantes: rattrapage scolaire, stages en milieu de travail, expérience de travail (travaux communautaires), retour aux études post-secondaires pour les familles monoparentales, reconnaissance des activités de développement de l'*employabilité* (RADE) ainsi que l'ensemble des mesures de support offertes à l'intérieur des programmes SEMO, lesquelles, sous réserve d'un encadrement supérieur, ramènent indirectement les bénéficiaires aux programmes ci-dessus énumérés. (voir: *Manuel d'interprétation des programmes APTE et soutien financier*, loc. cit., note 22, p. 2.2.12.).
39. Ainsi, le nouveau programme PAIE (Programme d'aide à l'intégration en emploi) vient de voir le jour. Il s'agit d'une version modifiée des bons d'emploi qui, contrairement aux programmes désignés, offre un salaire aux travailleurs plutôt que de les soumettre aux prescriptions de l'article 24 de la Loi, lequel prévoit que le *Code du travail*, la *Loi sur les décrets de convention collective*, la *Loi sur la fonction publique* et la *Loi sur les normes du travail* ne s'appliquent pas à un programme désigné. Dans le cadre du programme PAIE, les municipalités, les entreprises et les groupes communautaires pourront bénéficier d'une subvention au salaire pour une période donnée.
40. L.R.C. 1985, c. U-1.
41. *Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage et la Loi sur le ministère et sur la Commission de l'emploi et de l'immigration*, LC 1990, c. 40.

la différence réelle entre le barème de participation (puisque le barème de disponibilité ne sera que temporaire dans les faits) et le barème de non-participation: il ne s'agit que de quelques dollars de plus qu'il faudra trouver par ses propres moyens. Le total du montant d'aide directe et indirecte (il s'agit ici des revenus exemptés) étant le même, quel sera l'intérêt de jouer le jeu de la disponibilité? Quel sera l'intérêt de se déclarer disponible à occuper un emploi ou de se soumettre à un plan d'action si tant est que la prestation ne soit pas devenue complètement dérisoire en raison de l'imposition d'une ou de deux pénalités? À ce stade, les réels enjeux de la réforme seront devenus transparents. Cependant, le Québec sera toujours aussi pauvre en matière de création d'emplois. Comment réagiront les personnes pauvres? Jusqu'où l'État peut-il espérer mener cette réforme au nom des valeurs individuelles et de l'éthique du travail? Il faudra réaménager la paix sociale... Ce n'est pas parce que, juridiquement, on renonce à la reconnaissance des besoins à titre de standard d'assistance dans une société que ces besoins existent moins.

Enfin, il existera forcément un rapport entre la durée de l'emploi (subventionné ou non), la réforme de l'assurance-chômage et la possibilité de récidive en vertu du barème de disponibilité. Nous avons vu qu'on ne peut abandonner un emploi sans être pénalisé. La façon de mettre fin à une pénalité est de reprendre le même emploi ou d'accepter un autre emploi qui possède des caractéristiques au moins semblables. En vertu du projet de loi sur l'assurance-chômage (C-21)<sup>42</sup>, l'abandon d'emploi sera sévèrement pénalisé et de toute façon la durée d'une période de prestations sera réduite. Dans ce contexte, deux scénarios sont prévisibles: la pauvreté ou la contrainte forceront le bénéficiaire à accepter rapidement tout emploi, isolant une fois de plus la pauvreté d'un ménage et mettant l'État à l'abri d'une mobilisation. Ou encore, le ministre estimera le bénéficiaire potentiel employable et lui refusera un plan d'action tout en le soumettant à une recherche active d'emploi, de laquelle résultera l'acceptation de tout emploi comparable. On aurait alors atteint le seuil de compétitivité des emplois moins intéressants. Il s'agit, de toute façon, plus que de la mise en oeuvre de l'obligation de travailler, de la contrainte au maintien de l'emploi.

Il en va de même de l'application des sanctions. L'État fait le pari que leur imposition contraint à l'emploi. En même temps, il affirme qu'il

---

42. *Supra*, note 40.

doit présumer que les Québécois peuvent créer leur propre emploi. Qu'en sera-t-il ?

## 5. Quelques questionnements juridiques

### a) Le droit à la sécurité de sa personne et l'aide sociale

De plus en plus, l'on se pose la question suivante: le droit à la sécurité de sa personne, tel qu'énoncé à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* n'est-il pas compromis par les aménagements à la baisse du système de sécurité sociale canadien? Une lecture optimale des décisions de la Cour suprême du Canada sur l'article 7 permet de croire qu'il ne suffit pas de dire que la Charte ne vise pas les droits économiques pour régler la question.

Tentons brièvement d'identifier les éléments de la jurisprudence pouvant éclairer une réflexion en ce sens. D'abord, la Cour suprême, devant la nouveauté que constitue le droit à la sécurité de sa personne, n'a pas hésité à nous rappeler que de tels concepts peuvent avoir plusieurs sens qui ne se manifesteront qu'avec le temps. Dans l'arrêt *Singh*<sup>43</sup>, Mme la juge Wilson, après avoir convenu que la procédure liée à la reconnaissance du statut de réfugié mettait en danger l'intégrité et la sécurité physique de l'appelant, traitait plus spécifiquement du concept de la sécurité de sa personne et donnait des exemples de ce qu'il peut signifier. Pour ce faire, elle se référait aux travaux de la Commission de réforme du droit<sup>44</sup>, laquelle concluait que le droit à la sécurité de sa personne inclut le droit aux choses nécessaires de la vie. De l'avis de la Commission et de la juge Wilson, ces choses nécessaires de la vie pourraient être celles énumérées à l'article 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et inclueraient : un niveau de vie suffisant pour assurer la santé, notamment en ce qui regarde

---

43. *Singh c. Ministère de l'Emploi et de l'immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177.  
44. COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *Le traitement médical et le droit criminel*, document de travail 26, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1980, pp. 6 et 7.

l'alimentation, le logement, les soins médicaux et les services de santé<sup>45</sup>. La privation de moyens de subsistance pour des raisons indépendantes de sa volonté devrait entraîner la mise en oeuvre de mesures de sécurité.

Subséquemment, dans l'arrêt *Jones*<sup>46</sup>, Mme la juge Wilson ajoutait que les termes liberté, vie et sécurité ne sauraient être limités à l'état physique<sup>47</sup>. Enfin, dans l'arrêt *Morgentaler*<sup>48</sup>, elle précisait que le droit de chacun à la sécurité de sa personne comporte un élément psychologique<sup>49</sup>. À titre d'exemple, elle se réfère aux propos de M. le juge Lamer dans l'arrêt *Mills*<sup>50</sup> à l'effet que des réalités comme la stigmatisation de l'accusé, l'atteinte à la vie privée, la tension, l'angoisse, les perturbations de la vie familiale, sociale et professionnelle ainsi que l'incertitude face à l'issue d'un procès soient des éléments qui constituent un traumatisme psychologique contraire au droit à la sécurité<sup>51</sup>.

Enfin, la Cour suprême, dans l'arrêt *Irwin Toys*<sup>52</sup>, a jugé que l'inclusion du droit à la sécurité de sa personne dans l'article 7 de la Charte avait un double effet: d'une part, le choix de garantir la sécurité de la personne plutôt que celui de ne priver personne de l'exercice du droit de propriété signifie que les droits économiques ne sont généralement pas garantis par la Charte. Du moins, en est-il ainsi de ceux des sociétés. D'autre part, la Cour prend soin de préciser que les droits fondamentaux nécessaires à la survie et souvent reconnus par les Conventions internationales, tel le droit à la sécurité sociale, l'habillement ou le logement ne sont pas exclus pour autant. Il s'agirait ici d'éléments économiques du droit à la sécurité de sa personne et non de droits économiques<sup>53</sup>.

Si les législations de sécurité sociale et plus particulièrement d'aide sociale sont des instruments hautement économiques, il demeure que du point de vue des bénéficiaires, ces législations garantissent beaucoup plus la survie physique et psychologique qu'elles ne sont

---

45. *Singh c. Ministère de l'Emploi et de l'immigration*, précité note 43, 207.

46. *Jones c. La Reine*, [1986] 2 R.C.S. 284.

47. *Id.*, 317.

48. *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30.

49. *Id.*, 173 et 174.

50. *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863.

51. *Id.*, 919 et 920, M. le juge Lamer parle alors de l'objet fondamental de l'article 11(b) de la Charte canadienne des droits et libertés.

52. *Le procureur général du Québec c. Irwin Toy Limited*, [1989] 1 R.C.S. 927.

53. *Id.*, 1003 et 1004.

rattachées au droit de jouir comme bon nous semble d'un capital. Le droit à l'aide sociale comporte certes des éléments économiques, ne serait-ce que le droit à la prestation mensuelle en argent. Cependant, cette prestation serait l'élément économique d'un droit plus général à la sécurité de sa personne. L'arrêt *Irwin Toys*<sup>54</sup> n'interdit pas cette affirmation.

Il faut aussi examiner les limites de ce droit. Il s'agit en l'espèce des limites posées par les termes mêmes de l'article 7 de la Charte et par la jurisprudence.

D'abord l'article 7 de la Charte canadienne précise qu'une atteinte au droit à la vie, à la sécurité ou à la liberté ne sera inconstitutionnelle que dans la mesure où elle sera contraire aux principes de justice fondamentale. La Cour suprême a eu l'occasion de préciser qu'il ne s'agit pas ici de justice procédurale mais bien de l'exigence du respect des règles de justice fondamentale qui s'adressent à la substance même des lois<sup>55</sup>. À titre d'exemple, une certaine doctrine énonce que le respect des règles substantives de justice fondamentale empêche certainement l'usage de discrétion totale dans l'administration d'une loi, impose la raisonnable d'une mesure législative et milite contre l'arbitraire<sup>56</sup>. En matière de sécurité sociale, certains auteurs proposent une démarche vérificative particulière. Ainsi, ce sont l'objet et les moyens de chaque loi qu'il faut examiner. Plus particulièrement, en matière de sécurité du revenu, il faudrait vérifier l'effet de l'absence de choix de comportement des bénéficiaires envers le marché du travail, celui de la nature des programmes offerts ainsi que leur objectif réel, les conséquences psychologiques et physiques sur les bénéficiaires du montant de l'allocation et la gestion des pénalités<sup>57</sup>. La justice fondamentale ne serait pas adéquatement servie si un programme qui se veut un incitatif à l'*employabilité* n'est en réalité qu'une façon déguisée de contraindre les bénéficiaires à n'importe quel travail et ultimement, un outil de contrôle social.

---

54. Précité, note 52.

55. Renvoi relatif au paragraphe 94(2) de la *Motor Vehicle Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 288, modifiée par la *Motor Vehicle Amendment Act* 1982, 1982 (C.-B.) chap. 36, [1985] 2 R.C.S. 486,505.

56. Ian JOHNSTONE, «Section 7 of the Charter and Constitutionally Protected Welfare», (1988) 46 *U. of T. Fac. of Law Rev.* 1,44 et Luc TREMBLAY, «Section 7 of the Charter: Substantive Due Process?», (1984) 18 *U. of B.C. Law Rev.* 201,248-9.

57. I. JOHNSTONE, *loc. cit.*, note 56, 47.

Mais y aurait-il plus en matière de sécurité sociale? Selon Martha Jackman, la seule lecture efficace de l'article 7 de la Charte en matière de protection sociale minimale commande que le droit à la vie, à la sécurité de sa personne et à la liberté comporte une dimension positive et négative<sup>58</sup>. La dimension négative consiste à garantir aux citoyens le droit de ne pas être privés d'une mesure de protection sociale sauf en conformité avec les principes de justice fondamentale. Cependant, la justice fondamentale revêt ici une dimension à ce point substantive que le manque allégué de ressources financières de la part de l'État ou la décision de porter atteinte de façon directe ou indirecte à un programme existant ne respecterait pas les exigences de justice fondamentale en la matière. L'auteure ajoute que selon elle, les garanties substantives et procédurales ne sont que question de degré en matière de sécurité sociale et doivent respecter l'objectif général de garantir une protection sociale minimale. Il devient donc inconcevable que quelque atteinte respecte les règles de justice fondamentale si elle met en danger la sécurité de la personne. L'État aurait donc non seulement le devoir d'agir équitablement mais aussi celui d'agir positivement.

Mais, et c'est là le deuxième obstacle, lorsqu'il s'agit de revendiquer des mesures adéquates de sécurité sociale dans le but de garantir la sécurité de sa personne, doit-il préliminairement y avoir eu intervention de l'État? L'État doit-il avoir choisi de légiférer, d'agir positivement? C'est ce que la Cour suprême affirme dans l'arrêt *Morgentaler*<sup>59</sup>.

À tout le moins on peut espérer du droit à la sécurité de sa personne qu'il impose aux tribunaux l'examen du respect des règles substantives de justice fondamentale quant à l'objet réel de la *Loi sur la sécurité du revenu* et quant à ses effets. Il saute aux yeux que tant de coupures ne pourront avoir pour effet qu'une diminution notable des ressources disponibles pour les bénéficiaires aux fins de combler les besoins de base.

En ce qui concerne le caractère raisonnable de ce programme dans une société juste et démocratique, il y a fort à parier que le temps nous révélera une totale disproportion entre les fins recherchées (favoriser l'*employabilité*) et les moyens mis en oeuvre, lesquels de toute évidence

---

58. Martha JACKMAN, «The Protection of Welfare Rights Under the Charter», (1988) 20 *Ottawa L.R.* 257, 321.

59. *R. c. Morgentaler*, précité, note 48, 89 et 90.



ne répondent qu'à des objectifs de compression budgétaire et de contrôle social.

**b) La conformité de la *Loi sur la sécurité du revenu* aux règles de financement de la sécurité sociale au Canada**

Dans le mystérieux royaume des programmes à frais partagés entre le fédéral et les provinces, un «empêcheur de danser en rond» est venu remettre en question le respect des besoins de base reconnus par les provinces dans l'attribution des prestations d'aide sociale. Bien que l'affaire se déroule au Manitoba, nul ne doute de sa pertinence dans chacune des provinces canadiennes. Il s'agit de la décision *Finlay*<sup>60</sup>.

M. Finlay était bénéficiaire de l'aide sociale depuis de nombreuses années. Il était inapte au travail. Suite à des changements de situation (partage du logement, revenus d'emploi et frais de déménagement), l'administration de l'aide sociale a constaté des versements excédentaires de l'ordre d'environ 1,000\$, à diverses époques, à l'endroit de M. Finlay. M. Finlay contesta assidûment, mais sans succès, l'établissement de ces trop-payés. Conséquemment, la prestation d'aide sociale de M. Finlay fut réduite d'environ 5% pour une période de 46 mois et ce, jusqu'à concurrence du complet remboursement des montants versés en trop. M. Finlay prétendait que cette procédure était contraire à l'entente intervenue entre le gouvernement fédéral et la province du Manitoba en vertu des termes de la *Loi sur le régime d'assistance publique du Canada*<sup>61</sup>. Il demandait à la Cour de déclarer illégaux les paiements faits par le fédéral à la province du Manitoba et de les suspendre jusqu'à ce que la province se soit conformée à ses engagements contractuels.

---

60. *Finlay c. Canada (Minister of Finance)*, Cour fédérale, division de première instance, 24 janvier 1989, M. le juge Teitelbaum; confirmé par la Cour d'appel fédérale le 5 juillet 1990. *Le Ministre des finances du Canada, le Ministre de la santé nationale et du bien-être social du Canada et le Procureur général du Canada et Robert James Finlay*, [1990] 2 C.F. 790 (C.F.A.).

61. *Loi sur le régime d'assistance publique du Canada*, L.R.C. 1985, c. C-1.

Il est bien connu que les frais de l'aide sociale au Canada sont assumés à peu près à parts égales par le fédéral et chacune des provinces. Les provinces sont seules juges des taux d'aide qu'elles entendent accorder à leurs résidents. Cependant, afin de bénéficier de la part de financement fédéral, chaque programme doit satisfaire à certaines conditions. Entre autres conditions, chaque province doit garantir à tous ses citoyens dans le besoin, au sens de la législation provinciale sur l'aide sociale concernée, le droit à l'aide sociale (c'est ce qu'il est convenu d'appeler le «test des besoins»). L'article 2 de la *Loi sur le régime d'assistance publique du Canada*<sup>62</sup> définit les besoins de base que l'administration provinciale doit respecter dans la détermination des barèmes d'aide sociale. Il s'agit essentiellement de la nourriture, des vêtements, du logement, du chauffage et des coûts d'accès aux autres services publics. La seule exigence du gouvernement fédéral est à l'effet que la définition des besoins de base d'une législation provinciale soit sensiblement comparable à la liste des besoins énumérés à l'article 2 de la *Loi sur le régime d'assistance publique du Canada*<sup>63</sup>. Par ailleurs, certains autres besoins spécifiques peuvent faire l'objet d'un financement partagé. Mais il s'agit alors d'argent payés à des tiers pour des services rendus aux bénéficiaires. Somme toute, en argent direct, le bénéficiaire ne reçoit que le montant que la province estime être celui qui correspond aux besoins de base décrits à l'article 2 de la *Loi sur le régime d'assistance publique du Canada*<sup>64</sup>.

En 1967, le Manitoba et le fédéral ont conclu, comme toutes les autres provinces canadiennes, une entente de financement. Rien dans cette entente ne réglait le sort des trop-payés. Seul un document de travail faisait état des considérations que le fédéral espérait voir examinées lorsqu'il s'agissait de récupérer un trop-payé de la part d'un bénéficiaire. Entre autres éléments, le gouvernement fédéral suggérait que l'on tienne compte du coût des procédures de recouvrement afin qu'il n'excède pas le montant du trop-payé et que le recouvrement même des prestations ne s'effectue que si le bénéficiaire disposait par ailleurs d'autres biens ou ressources.

L'article 20(3) de la *Loi sur l'aide sociale* du Manitoba<sup>65</sup> stipulait, lors de l'introduction de l'instance en 1982, qu'une somme à être prélevée

---

62. Précitée, note 61.

63. Précitée, note 61.

64. Précitée, note 61.

65. L.R.M. 1981, chap. S-160.

aux fins du remboursement d'un trop-payé pouvait être autorisée par le directeur de l'aide sociale dans la mesure où ce prélèvement ne causait pas de préjudice indu au bénéficiaire.

Le procureur général du Canada a tenté de convaincre la Cour que les sommes ainsi retenues ne privaient pas un bénéficiaire d'une partie du montant réservé aux besoins de base au sens de l'article 2 de la *Loi sur le régime d'assistance publique du Canada*<sup>66</sup>. Selon lui, la Loi manitobaine assurait aux bénéficiaires des services et allocations qui excédaient les besoins de base vu l'annexe A de la *Loi sur l'aide sociale*<sup>67</sup> qui énumère les besoins spécifiques ou spéciaux auxquels pouvait avoir droit un bénéficiaire. La Cour fédérale de première instance note cependant que ces montants sont payés à des tiers et que tout autre prélèvement prive forcément le bénéficiaire d'une partie des besoins de base que la province s'était engagée contractuellement à assurer. Comme le souligne M. le juge Teitelbaum, à ce stade de dénuement, il apparaît illusoire et vain de tenter de distinguer le préjudice acceptable du préjudice indu puisque l'allocation versée correspond strictement aux besoins de base estimés par chaque province. De plus, le tribunal souligne que la province du Manitoba n'avait procédé à aucune étude visant à vérifier l'effet des coupures à titre de remboursement des trop-payés sur les bénéficiaires.

La Cour conclut donc que tout prélèvement fondé sur un versement excédentaire constitue un bris des conditions du contrat de financement partagé avec le gouvernement fédéral puisque la province doit s'engager à respecter les besoins de base dont elle fixe elle-même le montant. La Cour ordonna aux ministres des finances et de la santé et du bien-être social de cesser les paiements à la province du Manitoba tant que celle-ci ne se conformerait pas aux exigences de l'entente. Sous réserve de la nature de l'ordonnance qui était devenue purement déclaratoire, la Cour d'appel fédérale confirma la décision de M. le juge Teitelbaum. M. le juge MacGuigan rendit le jugement unanime de la Cour.

La Cour d'appel fédérale souligne que la controverse découle essentiellement des alinéas 6(2)(a) et 6(2)(b) de la *Loi sur le régime d'assistance publique du Canada*<sup>68</sup>. L'article 6(2) énumère les sept engagements que doivent prendre les provinces dans leur accord avec le

---

66. Précitée, note 61.

67. Précitée, note 65.

68. Précitée, note 61.

gouvernement fédéral. L'article 6(2)(a) prévoit que la province doit fournir de l'aide à une personne nécessitant d'une manière compatible avec ses besoins fondamentaux. L'article 6(2)(b) prévoit qu'on devra tenir compte, dans la détermination de l'aide payable, des revenus et des biens des prestataires. Une interprétation de l'article 6(2)(a) amène M. le juge MacGuigan à conclure que le montant d'aide versé devra être suffisant pour permettre de combler les besoins fondamentaux et qu'il ne s'agit pas simplement pour une province contractante de s'inspirer des besoins énumérés à l'article 6 de la Loi pour ensuite déterminer ceux qu'elle entend combler. Bien entendu, la province restera par ailleurs maître de la quantification de ces besoins mais ils devront tous être comblés<sup>69</sup>.

M. le juge MacGuigan souligne qu'une seule exigence est imposée aux provinces afin de pouvoir bénéficier de l'apport du gouvernement fédéral au financement de l'aide sociale: la province ne pourra pas réduire le niveau d'aide accordée en-deça du niveau d'aide qu'elle aura déterminé comme étant celui qui correspond au respect des besoins de base des bénéficiaires. Conséquemment, la norme énoncée à l'article 20(3) de la *Loi sur l'aide sociale* du Manitoba<sup>70</sup> à l'effet qu'un versement excédentaire peut être prélevé aux fins du remboursement à même la prestation d'aide sociale dans la mesure où ce prélèvement ne cause pas un préjudice indu, est une norme inacceptable<sup>71</sup>.

Il n'est pas sans intérêt de prendre note des arguments que certaines autres provinces ont soumis à la Cour dans le cadre de ce litige. Ainsi, les provinces du Québec, de l'Ontario et de la Saskatchewan prétendaient qu'il serait illogique d'interdire à une province de recouvrer des paiements excédentaires puisqu'on pourrait arriver aux mêmes fins simplement en diminuant de moitié, ou dans une autre proportion, l'évaluation des besoins fondamentaux faite par cette province<sup>72</sup>. Certes, répond le juge MacGuigan, mais alors tous les bénéficiaires seraient victimes de cette baisse puisqu'elle devrait être imposée globalement. Et on peut difficilement concevoir qu'une province abaisserait son taux général pour pénaliser un bénéficiaire en particulier ou plusieurs bénéficiaires ou pour atteindre un objectif qui ne serait pas général ou de

---

69. *Le Ministre des finances du Canada, le Ministre de la santé nationale et du bien-être social du Canada et le Procureur général du Canada et Robert James Finlay*, précité, note 60, 21.

70. Précitée, note 65.

71. Précitée, note 60, 23.

72. Précitée, note 60, 27.

bonne foi<sup>73</sup>. Selon le juge MacGuigan, il ne faut cependant pas être assez naïf pour croire qu'il est nécessairement dans l'intérêt public de soutirer de l'argent à ceux qui vivent à la limite ou en deçà du seuil de pauvreté pour assainir la société, même si les sommes retenues sont peu élevées et réparties sur plusieurs mois. De tels efforts de dissuasion pourraient bien faire autant de tort à la société que la situation qu'elle veut corriger<sup>74</sup>. Cette discussion, nous semble-t-il, illustre bien deux réalités liées l'une à l'autre: la fragilité du concept de besoins fondamentaux dont la quantification relève de la compétence exclusive des provinces et l'importance de la paix sociale comme variable considérée dans les choix économiques des législateurs. Au-delà de la stricte question des trop-payés, se pose celle de savoir jusqu'à quel point le législateur fait preuve de sagesse lorsqu'il diminue de quelque façon la prestation de survie de ses citoyens?

Il convient de porter attention aux limites qu'impose ce jugement aux provinces quant à leur faculté de réduire l'allocation des besoins de base sans tenir compte des termes de la *Loi sur le régime d'assistance publique du Canada*<sup>75</sup>. Dès qu'une province fixe le montant des besoins de base qu'elle entend respecter, elle ne pourra le réduire à moins d'entente contractuelle avec le gouvernement fédéral.

Il faudra donc faire preuve de beaucoup de vigilance à l'endroit des multiples atteintes aux besoins de base que constituent les pénalités et les présomptions<sup>76</sup> imposées aux bénéficiaires de l'aide sociale au

---

73. *Id.*

74. Précitée, note 60, 28.

75. Précitée, note 61.

76. Bien qu'il ne s'agisse pas ici de notre propos, soulignons quelques unes des nouvelles «présomptions économiques» qui affecteront à la baisse le montant des prestations d'aide sociale. Par exemple, l'article 13(2)(g) de la *Loi sur la sécurité du revenu* prévoit que la prestation mensuelle des aptes à l'emploi sera diminuée du montant présumé d'une contribution parentale dans le cas des adultes dont la situation ne correspondra pas à l'une des exceptions prévues à l'article 14 de la Loi (à titre d'exemple, ne sera pas considéré recevoir une contribution parentale le jeune adulte qui aura occupé pendant au moins deux ans un emploi rémunéré à plein temps, art. 14(2)). Pour ces mêmes bénéficiaires, une présomption de partage d'unité de logement aura le même effet (art. 13(2)(f) de la Loi et article 80 du *Règlement sur la sécurité du revenu*). Il est à noter que ces dispositions n'ont pas d'équivalent pour les inaptes au travail, ce qui sans doute, soulèvera de nouveaux questionnements quant au droit à l'application égale de la loi... En effet, comment justifier que seuls les aptes au travail fassent l'objet de telles présomptions économiques? Si ces revenus présumés n'ont pas à être comptabilisés pour les inaptes, comment croire que la présomption répond à une logique économique pour les aptes? Cette présomption affectera particulièrement la prestation payable aux femmes et aux jeunes lesquels constituent une large proportion des

Québec en vertu de la nouvelle *Loi sur la sécurité du revenu*. Si, comme nous l'avons démontré, certaines pénalités ne pourront être contournées qu'en acceptant n'importe quel emploi, non seulement le droit à la sécurité des bénéficiaires sera-t-il enfreint, mais en sus, les règles mêmes du financement de l'aide sociale pourraient se voir bafouées. Les efforts infructueux d'un bénéficiaire dans la quête d'un emploi ou encore l'abandon d'un emploi qui ne convient pas priveront le bénéficiaire de prestations d'aide sociale, et ce, d'une manière qui pourrait être incompatible avec les engagements contractuels du Québec eu égard du financement partagé de l'aide sociale. En effet, l'article 2 de la *Loi sur le régime d'assistance publique du Canada*<sup>77</sup> empêche que l'accès à l'aide soit fonction d'un certain comportement, lequel serait, en l'espèce, l'acceptation de n'importe quel emploi. Ce serait ajouter aux termes de la Loi en ce que certaines situations pourraient permettre aux provinces de ne pas reconnaître les besoins fondamentaux énumérés à l'article 2 de la *Loi sur le régime d'assistance publique du Canada*<sup>78</sup>. De plus, le Québec est loin d'avoir fait la preuve que ces emplois existent ou encore que le régime des pénalités énoncé aux articles 28 et 29 de la *Loi sur la sécurité du revenu* se justifie compte tenu des mesures d'*employabilité* réellement accessibles dans le cadre de la réforme. À vrai dire, le gouvernement québécois a aussi le fardeau de démontrer que les pénalités pour abandon d'emploi ne constituent pas un préjudice indu pour les bénéficiaires. Car au Québec, les sommes dont seront privés les bénéficiaires sont bien supérieures à celles dont fut privé M. Finlay. Au seul chapitre des pénalités, elles peuvent atteindre \$200 par mois. Ce que le gouvernement québécois tente de faire, c'est d'atteindre indirectement, en matière d'aide

---

bénéficiaires aptes au travail. Pourquoi pénaliser les formes d'entraides particulières chez les bénéficiaires aptes? De plus, cette population est aussi touchée par les nouvelles règles de calcul du revenu en ce qui regarde le loyer des H.L.M. et des coopératives d'habitation (voir le bail-type conjoint de la Société canadienne d'hypothèque et de logement et de la Société d'habitation du Québec imposé aux membres des coopératives d'habitation et d'organismes sans but lucratif destinés à l'habitation, Société d'habitation du Québec, document S.H.Q. 1006-1 (90-02) et S.H.Q. 1006-2 (90-02)). Les nouvelles règles de calcul imposent un loyer mensuel de base en-deçà duquel nul ne peut aller même si l'habituelle imposition d'un loyer atteint-on indirectement en prétendant rétablir l'équité au bénéfice des travailleurs aux prises avec les règles du marché privé en matière de location? Par ailleurs, comment le principe d'équité au profit des jeunes qui dépendent effectivement de leurs parents et qui ne font pas appel à l'aide sociale peut-il justifier le fait de priver des besoins de base les jeunes dont ce n'est pas le cas? On voit bien que ces mesures relèvent essentiellement d'un seul objectif: désinciter les jeunes et les femmes à recourir à l'aide sociale en utilisant tous les moyens par ailleurs disponibles, peu importe que ces moyens soient acceptables ou non.

77. Précitée, note 61.

78. Précitée, note 61.

sociale, un seuil de désengagement que ne lui permettent pas les ententes prises aux termes de la *Loi sur le régime d'assistance publique du Canada*<sup>79</sup>. Nous ne croyons pas que le concept d'*employabilité* puisse impunément servir de véhicule à ces manoeuvres, ni au Québec, ni ailleurs au Canada.

## **6. Le droit aux mesures d'assistance financière garantissant un niveau de vie décent: une proposition mathématique**

En cette ère hautement technocratique, le juriste ne peut qu'être tenté d'utiliser le même langage que le législateur pour décrire de façon tangible le droit aux mesures d'assistance financière énoncé à l'article 45 de la Charte québécoise<sup>80</sup>. Par ironie sans doute, nous avons succombé à cette forme de positivisme. Ce droit pourrait donc être décrit comme comportant un noyau dur et des avantages conditionnels.

Le noyau dur est constitué d'un seul droit, soit celui d'avoir accès à l'équivalent du revenu mensuel moyen du décile inférieur des ménages pauvres. Cependant, ce même noyau est réduit d'un montant correspondant à deux réalités économiques. D'abord d'un premier montant équivalent à l'incitatif pour les familles pauvres à conserver un emploi au salaire minimum. Ensuite, d'un autre montant qui pourrait être qualifié de «pénalité pour manque d'initiative personnelle» (lire ici échec d'une tentative de recherche dynamique d'emploi). L'économie et l'éthique du travail ne se rejoindraient-elles pas ici encore?

Quant aux avantages conditionnels, ils peuvent être décrits comme suit: dans la mesure du possible, la mensualité de sécurité du revenu peut être «enrichie» d'une somme moyenne de \$40 par semaine, laquelle ferait correspondre la disponibilité maximale de revenus mensuels au seuil de pauvreté le plus conservateur.

Cette proposition ne suffit-elle pas à nous convaincre que l'État devra sous peu se demander comment il respecte le droit à des mesures d'assistance financière lorsque l'on sait que les mesures prévues par la Loi répondent à d'autres objectifs?

---

79. Précitée, note 61.

80. Précitée, note 14.

## CONCLUSION

Nous croyons avoir démontré comment, par ses fonctions coercitives et disciplinaires, la nouvelle *Loi sur la sécurité du revenu* est avant tout un nouvel outil de contrôle social. Par ailleurs, le caractère transitoire de certains barèmes réservés aux personnes aptes au travail, à savoir les barèmes de disponibilité et de non disponibilité, nous porte à conclure que très peu de personnes physiquement aptes à l'emploi pourront désormais «séjourner» plus de deux années au sein du nouveau régime, et ce, malgré une conjoncture économique qui ne se prête guère qu'aux emplois précaires. Enfin, il faut aussi tenir compte des changements importants apportés à la *Loi sur l'assurance chômage*<sup>81</sup> pour mieux évaluer la capacité des bénéficiaires de l'aide sociale de s'en sortir.... définitivement. À ce chapitre, l'avenue est plutôt sombre.

Juridiquement, l'examen des objectifs réels de la nouvelle *Loi sur la sécurité du revenu* nous amène forcément à invoquer le droit de chacun à la sécurité de sa personne et le droit d'une collectivité à des conditions de vie décentes. C'est, selon nous, en ces termes que les effets de la nouvelle loi doivent être examinés. Comment une telle législation peut-elle prétendre respecter les règles substantives de justice fondamentale nécessaires à la sécurité de chacun? Avec la venue de ces nouvelles législations de *workfare*, c'est la technocratie des lois qu'il faut examiner dans ses effets et non plus simplement l'existence de possibilités d'en appeler devant un tribunal de quelque décision administrative.

L'examen des mesures financières qui doivent garantir un niveau de vie décent, a, quant à lui, trop souvent été l'objet d'un certain fatalisme qui consiste à bâcler la discussion en constatant l'existence des mesures prévues par la loi. N'y aurait-il pas lieu d'entreprendre l'étude des éléments essentiels que devraient comporter de telles mesures législatives? Leur objet ne doit-il pas être de *garantir* une aide économique? Est-ce le cas de la nouvelle *Loi sur la sécurité du revenu*? Nous croyons que non et, à cet égard, les mathématiques de la sécurité sociale, lesquelles sont particulièrement sophistiquées en cette ère néo-libérale, ne sauraient légitimer la renonciation à un objectif juridique

---

81. Précitée, note 40.



universellement invoqué: le respect de la dignité humaine, entre autres, par de réelles mesures d'assistance financière<sup>82</sup>.

---

82. L'auteure tient à remercier son collègue, Jean-Pierre Villagi, pour la disponibilité dont il a fait preuve, rendant ainsi possible la correction et l'édition de ce texte.