Document généré le 9 juil. 2025 06:03

Les Cahiers de droit

La lutte contre la pauvreté : question de droits de la personne et une mesure de prévention contre une violence systémique à l'égard des enfants

Hélène Tessier

Volume 37, numéro 2, 1996

URI : https://id.erudit.org/iderudit/043393ar
DOI : https://doi.org/10.7202/043393ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)
1918-8218 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Tessier, H. (1996). La lutte contre la pauvreté : question de droits de la personne et une mesure de prévention contre une violence systémique à l'égard des enfants. *Les Cahiers de droit*, *37*(2), 475–505. https://doi.org/10.7202/043393ar

Résumé de l'article

L'élimination de la pauvreté ne constitue pas seulement un objectif politique souhaitable. Elle représente aussi une obligation juridique pressante, en ce qu'elle est essentielle à la reconnaissance et à l'exercice des droits fondamentaux de la personne qui sont consacrés dans plusieurs instruments juridiques internationaux et qui font l'objet de dispositions législatives précises dans le droit interne de plusieurs juridictions, notamment dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

La pauvreté des familles rend illusoires et théoriques les possibilités d'accès, en pleine égalité, de tous les enfants, à l'éducation et à la culture. Elle crée aussi des obstacles majeurs dans la recherche d'un logement décent. Dans certaines circonstances, elle met en péril le droit des enfants à la sécurité, à l'intégrité physique et psychologique et même le droit à la vie. Elle s'accompagne presque toujours de préjugés, de stéréotypes et de mépris, qui viennent renforcer la stigmatisation des enfants pauvres. Les exclusions qui résultent de la pauvreté constituent donc une discrimination illicite qui engendre une violence et une oppression systémique envers les enfants pauvres. La prévention de la violence envers les enfants nécessite la compréhension du caractère discriminatoire et illégal des exclusions liées à la pauvreté. Cette compréhension implique des actions concrètes de la part de l'État, qui doit intervenir pour mettre un terme à des politiques et à des pratiques qui perpétuent la discrimination.

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1996

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Lutte contre la pauvreté : question de droits de la personne et mesure de prévention contre une violence systémique à l'égard des enfants*

Hélène TESSIER**

L'élimination de la pauvreté ne constitue pas seulement un objectif politique souhaitable. Elle représente aussi une obligation juridique pressante, en ce qu'elle est essentielle à la reconnaissance et à l'exercice des droits fondamentaux de la personne qui sont consacrés dans plusieurs instruments juridiques internationaux et qui font l'objet de dispositions législatives précises dans le droit interne de plusieurs juridictions, notamment dans la Charte des droits et libertés de la personne *du Québec.*

La pauvreté des familles rend illusoires et théoriques les possibilités d'accès, en pleine égalité, de tous les enfants, à l'éducation et à la culture. Elle crée aussi des obstacles majeurs dans la recherche d'un logement décent. Dans certaines circonstances, elle met en péril le droit des enfants à la sécurité, à l'intégrité physique et psychologique et même le droit à la vie. Elle s'accompagne presque toujours de préjugés, de stéréotypes et de mépris, qui viennent renforcer la stigmatisation des enfants pauvres. Les exclusions qui résultent de la pauvreté constituent donc une discrimination illicite qui engendre une violence et une oppression systémique envers les enfants pauvres. La prévention de la violence envers les enfants nécessite la compréhension du caractère discriminatoire et illégal des exclusions

* L'auteure tient à remercier pour leurs commentaires Me Madeleine Caron, directrice du contentieux de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, et Mme Marie-Andrée Bertrand, professeure à l'École de criminologie de l'Université de Montréal. Les opinions exprimées dans le présent document n'engagent que leur auteure. Son texte est la version écrite d'une communication présentée à Oslo, le 14 mai 1995, à la Cinquième Conférence européenne sur les abus et la négligence envers les enfants, sous le titre « The Fight against Poverty and Empoverishment, a Human Right Issue for the Prevention of Systemic Violence toward Children ».

** LL.M., D.E.A. (Grenoble) ; avocate, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec.

Les Cahiers de Droit, vol. 37, n° 2, juin 1996, pp. 475–505

liées à la pauvreté. Cette compréhension implique des actions concrètes de la part de l'État, qui doit intervenir pour mettre un terme à des politiques et à des pratiques qui perpétuent la discrimination.

The elimination of poverty is more than a desirable political objective, it also represents a pressing legal obligation because it constitutes the prerequisite to the recognition and exercise of fundamental human rights spelled out in several international legal instruments and is explicitly legislated in the laws of many jurisdictions, for instance in the Québec Charter of human rights and freedoms.

Family poverty makes the rights of impoverished children to full equality and access to education and culture illusory and purely theoretical. Such indigence is a major obstacle for acquiring a decent dwelling and acceptable living conditions. In many cases, it imperils children's rights to physical security and psychological integrity, sometimes even to their right to life. Poverty is virtually always the object of prejudice, stereotypes and contempt, which all lead to the stigmatization of poor children. Exclusions caused by being a « have-not » thus lead to illegal discrimination, which in turn generates systemic oppression and violence towards such disadvantaged children. In order to prevent violence towards children, we must understand and acknowledge the illegal and discriminatory character of the exclusions generated by poverty and engage in a systemic fight against poverty. This understanding and acknowledgment could and should lead to concrete actions on the part of States to put an end to policies and practices which perpetuate discrimination.

Pages

1. La pauvreté, une situation de violation des droits de la personne 478

1.1 La protection des droits et libertés de la personne en droit québécois 480

1.1.1 Les instruments internationaux 482

1.1.1.1 La *Déclaration universelle des droits de l'Homme* 482

1.1.1.2 Le *Pacte relatif aux droits civils et politiques* 483

1.1.1.3 Le *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* .. 484

1.1.1.4 La *Convention relative aux droits de l'enfant* 485

1.1.2 La *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec 485

1.2 La protection contre la discrimination fondée sur la condition sociale et le caractère illégal des exclusions dues à la pauvreté 487

2. Les atteintes aux droits liées à la pauvreté 489
2.1 La discrimination dans le domaine du logement 491
2.2 La discrimination dans l'accès à un niveau de vie décent qui permette l'exercice réel des droits 493
3. Les atteintes aux droits de la personne découlant de la pauvreté : une forme de violence de la part de la société 495
4. La lutte contre la pauvreté : une mesure de prévention contre une violence systémique à l'égard des enfants 498
4.1 Les politiques qui contribuent à l'appauvrissement des familles : des éléments du système qui menacent les droits des enfants 499
4.2 Les obstacles à la reconnaissance du caractère illégal des violations des droits qui découlent de la pauvreté 501
4.3 Le refus des politiques qui favorisent l'exclusion : une mesure nécessaire pour le respect des droits de la personne 503

Quand une classe dirigeante mesure ses fortunes non plus à l'arpent de terre et au lingot d'or, mais au nombre de chiffres correspondant idéalement à un certain nombre d'opération d'échanges, elle se voue du même coup à mettre une certaine sorte de mystification au centre de son expérience et de son univers [...] On ne s'étonnera pas alors que cette société ait choisi, pour en faire sa religion, une morale de principes formels, et qu'elle écrive les mots de liberté et d'égalité aussi bien sur ses prisons que sur ses temples financiers [...] pendant cent ans, la société marchande a fait de la liberté un usage exclusif et unilatéral [...] et n'a pas craint de placer aussi souvent qu'elle l'a pu une liberté de principe au service d'une oppression de fait.

Albert CAMUS, « Discours de Suède, Conférence du 14 décembre 1957 », *Œuvres complètes*, t. 2, Paris, Éditions La Pléiade, 1965, p. 1082.

La nécessité de réprimer la violence à l'égard des enfants a donné lieu à l'adoption de lois et de réglementations ayant pour but de créer un réseau d'interventions sociales, psychologiques, médicales et judiciaires. Dans le système québécois, le traitement juridique de la négligence et de la violence envers les enfants prend surtout une forme répressive soit à l'égard des adultes contrevenants, qui peuvent être soumis à différentes mesures de contrôle ou, le cas échéant, à des poursuites judiciaires, soit à l'égard des enfants eux-mêmes, lorsque la seule façon apparemment susceptible d'assurer leur sécurité consiste à les retirer de leur milieu. La loi québécoise sur

la protection de la jeunesse prévoit notamment que les professionnels qui constatent ou qui soupçonnent qu'un enfant fait l'objet de négligence ou de mauvais traitements doivent dénoncer la situation aux autorités.

La pratique quotidienne dans les services de protection de l'enfance et devant les tribunaux pour enfants au Québec démontre que les familles pauvres sont surreprésentées parmi les personnes qui ont recours à ces services[1]. Le lien entre la pauvreté et les situations de violence envers les enfants soulève des questions qui devraient préoccuper les juristes soucieux de réfléchir à des mesures de prévention efficaces, de même qu'il devrait susciter de graves inquiétudes quant au caractère potentiellement discriminatoire des moyens mis en place pour la protection de l'enfance.

Mais l'analyse juridique de la situation des enfants pauvres met aussi en évidence une violence fondamentale dont sont victimes ces enfants dans l'exercice de leurs droits. En effet, la pauvreté engendre la marginalisation de toute une catégorie d'enfants et limite leur accès à plusieurs biens, services et activités reconnus comme socialement nécessaires, sinon indispensables. En ce sens, les exclusions découlant de la pauvreté compromettent concrètement l'exercice, par les enfants pauvres, d'un ensemble de droits qui leur sont pourtant garantis, comme ils le sont pour tous, par des instruments juridiques tant nationaux qu'internationaux. Ces exclusions discriminatoires constituent une violation des droits fondamentaux des enfants pauvres et une forme de violence inacceptable à leur égard, dont l'ensemble de la société porte la responsabilité. La prévention de cette violence nécessite des solutions à la fois idéologiques et politiques. Elle implique d'abord la reconnaissance que la lutte contre la pauvreté constitue une question de droits de la personne dont les impératifs doivent justifier des engagements prioritaires de l'État et de la société.

1. La pauvreté, une situation de violation des droits de la personne

Les droits de la personne font l'objet d'une reconnaissance générale en droit international, de même que dans le droit interne de plusieurs États. Ils englobent un éventail de droits qui, selon les textes juridiques qui les mettent en œuvre, présentent un caractère plus ou moins contraignant.

Pour sa part, le Québec a adopté la *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q., c. C-12) qui s'inscrit incontestablement dans la tradition des grands documents juridiques internationaux. Cette charte reconnaît à tous le droit à l'intégrité, le droit à la sécurité, le droit à la liberté, de même

1. RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL POUR LES JEUNES, *Un Québec fou de ses enfants*, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1991, pp. 66 et 68.

que le droit à l'instruction publique gratuite dans la mesure prévue par la loi, à des mesures sociales susceptibles d'assurer à tous un niveau de vie décent. De plus, le droit à l'égalité et à la non-discrimination, qui occupe une place de choix dans les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, possède, dans la Charte des droits et libertés du Québec, un statut nettement prépondérant.

Cette situation s'explique par le fait que l'égalité constitue une notion centrale en matière de droits de la personne. Cette notion a connu une évolution importante au cours des années. D'un concept d'égalité formelle, se limitant à une application égale de la loi à tous, l'exigence de la reconnaissance du droit à une égalité réelle s'est imposée de plus en plus comme l'un des fondements de la démocratie :

> Along with liberty, equality is the most important principle imbuing and inspiring the concept of human rights [...] Substantive equality is, especially in the political and social area, one of the cornerstones of modern democracy[2].

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que le droit à l'égalité fasse l'objet de protections particulièrement importantes, tant dans les instruments internationaux que dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

La mise en œuvre du droit à l'égalité s'opère généralement par l'interdiction de la discrimination soit dans l'accès à l'emploi, aux biens et aux services, soit dans l'exercice des droits qui sont par ailleurs reconnus par la loi. La discrimination fondée sur la race, la religion, le sexe, l'origine ethnique ou nationale est habituellement interdite. Mais il faut souligner que les distinctions fondées sur l'origine sociale, la classe sociale, la situation de fortune ou, parfois, la condition sociale font, elles aussi, l'objet d'interdictions. Les dispositions des textes juridiques qui établissent le caractère illégal de telles distinctions, relatives à l'appartenance de classe ou à la situation de fortune, acquièrent une pertinence évidente dans la qualification juridique des situations d'exclusion vécues par les enfants pauvres.

Si l'on analyse la substance des droits et libertés reconnus en droit international et dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec[3], on doit inévitablement décrire du point de vue juridique certaines situations d'exclusion vécues par les enfants pauvres comme des atteintes à leurs droits. Cette constatation appelle en conséquence une

---

2. M. NOWAK, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights : CCPR Commentary*, Strasbourg, Arlington (Va), N.P. Engel, Kehl am Rhein, 1993, pp. 458 et 459.
3. Le présent texte portera essentiellement sur les droits garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québc, qui s'inscrivent dans les obligations qui découlent des instruments juridiques internationaux auxquels a souscrit le Québec.

reconnaissance du caractère illégal et violent de ces atteintes, et la conception de remèdes susceptibles d'offrir aux enfants pauvres des perspectives d'égalité réelle dans la jouissance et l'exercice de leurs droits.

1.1 La protection des droits et libertés de la personne en droit québécois

Le Québec de même que le Canada ont adhéré en 1976 au *Pacte relatif aux droits civils et politiques* et au *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* qui, tous les deux, reprennent les principes énoncés dans la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* de 1948. La portée des engagements internationaux du Québec et du Canada, sur le droit interne du Québec, doit s'apprécier en fonction des règles générales de réception du droit international en droit interne et de la spécificité québécoise en matière de droit civil.

Il est bien établi qu'un traité, ratifié par le pouvoir exécutif, n'est pas exécutoire en droit interne s'il n'est pas mis en œuvre par une loi. Lorsqu'une telle loi est adoptée, c'est cette loi, et non le traité, qui devient susceptible d'application par les tribunaux. La référence judiciaire aux textes de droit international s'en trouve évidemment facilitée.

La *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, entrée en vigueur le 28 juin 1976, quelques mois après l'arrêté en conseil du 21 avril 1976 par lequel le Québec donnait son accord aux Pactes, s'inspire largement du contenu de ces instruments internationaux. Sans pouvoir affirmer que la Charte constitue une loi incorporant explicitement le contenu des deux pactes en droit québécois, il n'en reste pas moins que, par son adhésion à ceux-ci, le Québec garantissait que sa législation, dans les domaines relevant de sa compétence, serait dorénavant conforme à leur contenu[4].

Indépendamment de leur incorporation explicite en droit interne, les instruments internationaux peuvent être utilisés comme source d'interprétation de la *Charte des droits et libertés de la personne*. La règle selon laquelle un État, en légiférant, n'est pas censé déroger aux traités auxquels il a par ailleurs donné son accord, permet aussi de recourir aux documents internationaux pour mieux définir certains droits énoncés dans la Charte[5].

Les tribunaux ont reconnu la pertinence et l'importance des documents internationaux pour l'interprétation et l'application des lois relatives aux droits de la personne. Au sujet de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la Cour suprême du Canada affirmait notamment ceci :

---

4. M. CARON, « L'utilisation du droit international aux fins d'interprétation et d'application de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec », (1984) *R.Q.D.I.* 307, 314.
5. *Id.*, 311.

> Le contenu des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne est [...] un indice important du sens de l'expression « bénéficient pleinement de la protection accordée par la Charte ». Je crois qu'il faut présumer, en général, que la Charte accorde une protection à tout le moins aussi grande que celle qu'offrent les dispositions similaires des instruments internationaux que le Canada a ratifiés[6].

Le Tribunal des droits de la personne du Québec, quant à lui, s'est souvent référé au droit international pour définir et interpréter la portée des dispositions par la *Charte des droits et libertés de la personne* :

> [...] le recours au droit international aux fins d'interprétation de la Charte peut notamment s'appuyer sur l'importance accordée à ce dernier lors des travaux préparatoires à l'adoption de celle-ci, ainsi que sur la similarité de langage entre les normes internationales en matière de droits et libertés de la personne et la charte québécoise[7].

À ces occasions, le rôle dévolu à la pratique judiciaire dans la mise en œuvre des engagements internationaux en matière de droit à l'égalité a été particulièrement mis en relief[8].

C'est donc incontestablement dans le contexte des engagements contractés par le Québec et le Canada, en droit international, que doivent s'interpréter les dispositions de la Charte et que doit être analysée la portée des protections législatives qui existent au Québec en matière de droits de la personne et de droit à l'égalité[9].

---

6. *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb)*, [1987] 1 R.C.S. 313, 349 (j. Dickson). Pour d'autres références au droit international, en matière de droits de la personne, dans les jugements de la Cour suprême, voir aussi, notamment, *R.* c. *Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, 121 (j. Dickson) ; *Slaight Communication* c. *Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, 1056 (j. Dickson) ; *R.* c. *Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697 ; *R.* c. *Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731, 811 (jj. Cory et Iacobucci).
7. *Commission des droits de la personne* c. *Commission scolaire St-Jean sur Richelieu*, [1991] R.J.Q. 3003, 3024 (T.D.P.Q.), confirmé en appel par [1994] R.J.Q. 1227. Voir aussi, pour d'autres exemples, *Commission des droits de la personne* c. *Commission scolaire Deux-Montagnes*, [1993] R.J.Q. 1297 (T.D.P.Q.) ; *Dufour* c. *Centre hospitalier St-Joseph de la Malbaie*, [1992] R.J.Q. 825 (T.D.P.Q.) ; *Commission des droits de la personne* c. *Centre d'accueil Villa Plaisance*, T.D.P.Q., n° 115-53-000001-946, 12 décembre 1995.
8. Voir notamment *Commission des droits de la personne* c. *Immeubles NI/Dia*, [1992] R.J.Q. 2977, 2982 (T.D.P.Q.) où le juge énonce que « la pratique gouvernementale et judiciaire peut malgré tout contribuer à assurer au plan interne la mise en œuvre des droits compris dans le pacte [...] Sans compter, aux yeux de certains du moins, que les lois, codes ou chartes qui consacrent le droit à l'égalité au Canada « explicitent et élargissent la portée du principe général de la non-discrimination que l'on trouve énoncé au Pacte sur les droits civils ainsi qu'aux conventions relatives à la discrimination existantes, et à venir ». »
9. M. CARON, *loc. cit.*, note 4. Voir M. COHEN, et A. BAYEFSKY, « The Canadian Charter of Rights and Freedom and Public International Law », (1983) 1 *R. du B. can.* 265.

1.1.1 Les instruments internationaux

1.1.1.1 La *Déclaration universelle des droits de l'Homme*

La *Déclaration universelle des droits de l'Homme* (10 décembre 1948), bien qu'elle n'ait pas de portée contraignante, jouit cependant d'un prestige considérable. Elle reconnaît le droit de tous à la vie, à la liberté et à la sûreté de leur personne (article 3). Elle prévoit que toute personne a droit à la sécurité sociale. En tant que membre de la société, toute personne est « fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité » (article 22). La Déclaration reconnaît aussi à chacun le droit à un niveau de vie suffisant pour assurer son bien-être et celui de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement (article 25). Elle prévoit également le droit de toute personne à l'éducation, une éducation qui doit viser le plein épanouissement de la personnalité humaine (article 26). Enfin, elle reconnaît le droit de toute personne de participer à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique (article 27).

La Déclaration prévoit par ailleurs que « chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés prévus dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment [...] d'origine sociale, de fortune ou de naissance » (article 2) et que « tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration » (article 7). C'est donc sans distinction de fortune ou d'origine sociale que tous devraient avoir droit[10], notamment, à un niveau de vie suffisant et à une éducation qui doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine. C'est aussi sans distinction de fortune que toute personne devrait avoir le droit de prendre part à la vie culturelle de la communauté et de jouir des arts (articles 2 et 27).

La Déclaration universelle des droits devrait exercer une influence très particulière sur le droit québécois, puisque, « élément de la coutume internationale, elle fait partie de l'ordre public en vertu des codes civils[11] ».

---

10. Il faut rappeler ici que la Déclaration universelle n'a pas de caractère obligatoire et, par conséquent, ne peut garantir des droits. Elle a cependant été proclamée comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations (préambule de la Déclaration).
11. M. CARON, *loc. cit.*, note 4, 314.

1.1.1.2 Le *Pacte relatif aux droits civils et politiques*

Le *Pacte relatif aux droits civils et politiques*, quant à lui, impose aux États signataires une obligation de légiférer de façon à mettre en œuvre les droits qui y sont énoncés[12]. En plus des droits civils ayant trait à la vie et à la sûreté de la personne, ce pacte reconnaît que la famille « a droit à la protection de la société et de l'État » (article 23) et que tout enfant a droit, « de la part de sa famille, de la société et de l'État, aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur ».

En matière d'égalité, le Pacte prévoit que « toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination, notamment [...] d'origine [...] sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation » (article 26). L'objectif d'égalité visé par le Pacte est un objectif d'égalité réelle. C'est ainsi que, dans le cas de certains groupes qui, sur le plan historique, ont été particulièrement désavantagés par la discrimination, de simples mesures d'interdiction de la discrimination ne permettent pas de rétablir la situation de leurs membres et d'assurer leur accès à l'égalité. C'est pourquoi des mesures de protection particulières s'imposent parfois :

> Statutory prohibition of discrimination are often insufficient for guaranteeing true equality. States must resort to positive measures of protection against discrimination, such as temporary privileges for traditionnally disadvantaged groups[13].

Par ailleurs, le Pacte prévoit que les États qui y sont partie s'engagent à garantir à tous les individus sur leur territoire les droits reconnus par le Pacte, sans distinction aucune, notamment « d'origine sociale, de fortune, de naissance, ou de toute autre situation » (article 2). Dans ce contexte, c'est donc sans distinction fondée sur la fortune, la naissance ou l'origine sociale que les enfants ont droit aux mesures de protection nécessaires (articles 2 et 24) et que la famille a droit à la protection tant de la société que de l'État (articles 2 et 23). Plus encore, c'est dans une perspective d'égalité réelle que ces droits sont reconnus. En conséquence, ce sont dans les possibilités concrètes d'exercice de ces droits, dans la réalité, que la garantie d'égalité doit se manifester. On comprend alors que ce principe d'égalité possède une valeur « potentiellement explosive[14] » et qu'il ait fait l'objet de nombreuses controverses quant à sa véritable portée.

---

12. Le pacte est entré en vigueur au Canada et au Québec le 19 août 1976. W.A. SCHABAS et D. TURP, *Droit international, canadien et québécois*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994, p. 13.
13. M. NOWAK, *op. cit.*, note 2, pp. 459-460.
14. *Id.*, p. 461.

1.1.1.3 Le *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, entré en vigueur le 23 mars 1976, impose aux États qui y sont partie un engagement de mise en œuvre progressive des droits qu'il contient[15]. En matière de droits ayant une incidence directe sur la vie des enfants pauvres, ce pacte prévoit que la famille a droit à une assistance et une protection aussi large que possible « pour sa formation et aussi longtemps qu'elle a la responsabilité de l'entretien et de l'éducation d'enfants à charge » (article 10). Il prévoit aussi qu'une protection spéciale doit être accordée aux mères et que celles-ci doivent bénéficier, avant et après la naissance d'un enfant, d'un congé accompagné de prestations sociales adéquates (article 10). Le Pacte reconnaît également le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture et un logement suffisants (article 11), et le droit pour toute personne de jouir du meilleur état de santé physique qu'elle soit capable d'atteindre (article 12). Par ailleurs, le Pacte reconnaît le droit à l'éducation et stipule qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit non seulement l'enseignement primaire doit être obligatoire, gratuit et accessible à tous, mais l'enseignement secondaire et même l'enseignement supérieur doivent aussi être rendus accessibles à tous, en pleine égalité, notamment par l'instauration progressive de la gratuité (article 13). Enfin, dans le prolongement de la Déclaration universelle, le Pacte reconnaît le droit de chacun de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications (article 15).

Le Pacte contient lui aussi une reconnaissance du droit à l'égalité. Il prévoit (art. 2 (2)) que :

> [les] parties au présent pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur [...] l'origine sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Ainsi, la protection et l'assistance accordée aux familles, lorsqu'elles ont la responsabilité d'enfants à charge, la protection accordée aux mères, le droit à la nourriture, au vêtement, au logement, le droit de jouir du meilleur état de santé possible et le droit à l'éducation doivent être mis en œuvre de façon que les différences de fortune ou d'origine sociale ne constituent pas un obstacle à leur exercice dans la réalité. La rédaction de l'article 2 apporte donc une dérogation importante au caractère purement incitatif des droits reconnus dans le Pacte : lorsque les États adoptent des lois qui assurent des mesures pour mettre en œuvre les droits énoncés dans le Pacte, ces droits

15. W.A. SCHABAS et D. TURP, *op. cit.*, note 12, p. 31. Ce pacte est entré en vigueur au Canada et au Québec le 19 août 1976.

doivent alors être reconnus en pleine égalité sans discrimination fondée, notamment, sur l'origine sociale, la fortune ou la naissance.

1.1.1.4 La *Convention relative aux droits de l'enfant*

La *Convention relative aux droits de l'enfant*, entrée en vigueur le 28 mai 1990, vise à garantir aux enfants un certain nombre de droits civils, politiques, économiques et sociaux[16]. Les États parties à la Convention s'engagent à prendre toutes les mesures législatives ou administratives nécessaires pour mettre en œuvre les droits qui y sont reconnus. Cependant, dans le cas des droits économiques et sociaux et culturels, cet engagement est relatif puisque les États doivent prendre ces mesures « dans toutes les limites des ressources dont ils disposent » (article 4).

La Convention reconnaît le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (article 24) et le droit à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social, et elle prévoit une obligation de l'État de fournir, le cas échéant, aux parents des mesures d'assistance en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement (article 27). Comme le faisait le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, la Convention reconnaît à la fois le droit de l'enfant à l'éducation et le devoir des États d'assurer à tous l'accès aux études supérieures, en fonction de leur capacité, par tous les moyens appropriés, dont l'instauration de la gratuité (article 28). La Convention prévoit également le droit de l'enfant au repos et aux loisirs, ainsi que son droit de participer librement à la vie culturelle et artistique de sa communauté (article 31).

Comme le *Pacte relatif aux droits économiques sociaux et culturels*, la Convention contient aussi une protection particulière du droit à l'égalité qui vient corriger le caractère relatif des droits qu'elle énonce. Elle prévoit en effet que les États s'engagent à garantir l'exercice des droits qu'ils mettent en œuvre, sans distinction fondée, entre autres éléments, sur l'origine sociale de l'enfant ou de ses parents, leur situation de fortune ou leur naissance (articles 2 et 4).

1.1.2 La *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*

Fortement influencée par les textes internationaux[17], la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec (L.R.Q., c. C-12), énonce à la fois

16. *Id.*, p. 81. Cette convention est entrée en vigueur au Québec et au Canada, le 12 janvier 1992.

17. A. MOREL, « La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne », (1987) 21 *R.J.T.* 1, 17 et 18.

des libertés et droits fondamentaux, des droits politiques, des droits judiciaires et des droits économiques et sociaux. Elle garantit notamment le droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de la personne (article 1) ainsi que le droit à la sauvegarde de la dignité et au respect de la vie privée (articles 4 et 5).

Au chapitre IV, intitulé « Droits économiques et sociaux », la Charte reconnaît le droit de tout enfant « à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner » (article 39). Elle reconnaît aussi le droit à l'instruction publique gratuite, dans la mesure prévue par la loi. Enfin, la Charte prévoit que :

> [toute] personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financières et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent[18].

Elle reconnaît également pour toute personne qui travaille le droit, conformément à la loi, à des conditions de travail justes et raisonnables qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique (article 46).

Les articles de la Charte qui consacrent les droits fondamentaux, les droits judiciaires et les droits politiques ont préséance sur toutes les dispositions d'autres lois qui leur seraient contraires. Ce n'est pas le cas des articles de la Charte qui portent sur les droits économiques et sociaux, qui, au contraire, ne présentent pas une telle valeur prépondérante. Leur mise en œuvre est en effet sujette aux modalités prévues dans les différentes lois et réglementations établissant des mesures sociales, en matière, notamment, d'éducation, de normes minimales de travail, de santé et de sécurité au travail, d'aide sociale et de sécurité du revenu.

Par ailleurs, le droit à l'égalité, quant à lui, possède un statut prépondérant. Il est garanti par l'article 10 de la Charte qui énonce que :

> [toute] personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge, sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.
>
> Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.

Le libellé de cet article est particulièrement significatif. Il vise à assurer l'exercice, sans discrimination, de l'ensemble des droits énoncés dans la Charte. Par ses termes, l'article 10 « véhicule une conception concrète de

18. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 45.

l'égalité. Il garantit que, dans les faits, l'égalité ne doit pas être compromise et que tous ont le droit à la jouissance effective des droits et libertés[19]. »

1.2 La protection contre la discrimination fondée sur la condition sociale et le caractère illégal des exclusions dues à la pauvreté

L'évolution de la jurisprudence en matière d'égalité, au Canada, se situe dans cette perspective de recherche de l'égalité réelle. En effet, en matière de religion par exemple, la Cour suprême a statué qu'un horaire de travail, ou une obligation d'assiduité, neutre à première vue, qui ne permettait pas à un employé de respecter les préceptes de sa religion constituait de la discrimination (dite indirecte) et que l'employé avait le droit à ce que l'employeur adapte ses exigences afin que l'exercice de son droit à des conditions de travail exemptes de discrimination fondée sur la religion ne soit pas compromis[20] :

> Même si aucun droit ne saurait être considéré comme absolu, une conséquence naturelle de la reconnaissance d'un droit doit être l'acceptation sociale de l'obligation générale de le respecter et de prendre des mesures raisonnables afin de le protéger[21].

Le même raisonnement a aussi été appliqué en matière de discrimination fondée sur le sexe[22], la grossesse[23] et le handicap[24].

Dans ce contexte, l'interdiction de la discrimination fondée sur la condition sociale apparaît très pertinente pour la protection des droits des personnes pauvres. À la suite de nombreuses années d'hésitations jurisprudentielles dans la définition de ce motif, le Tribunal des droits de la personne du Québec a finalement reconnu que les situations de pauvreté et d'assistance sociale étaient protégées par le critère de condition sociale, au sens de l'article 10 de la Charte. Ainsi, le refus de louer un logement à une personne

---

19. A. MOREL, « L'originalité de la Charte québécoise en péril », dans BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droits administratif*, vol. 45, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1993, p. 81.
20. *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley* c. *Simpson's Sears*, [1985] 2 R.C.S. 536 ; *Central Alberta Dairy pool* c. *Alberta*, [1990] 2 R.C.S. 489 ; *Renaud* c. *Board of trustees, School District no 23 (Central Okanagan)* ; et *C.S.R. de Chambly* c. *Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525.
21. *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley* c. *Simpson's Sears*, précité, note 20, 554 (j. McIntyre).
22. *C.N.* c. *Canada*, [1987] 1 R.C.S. 1114 ; *Brooks* c. *Canada Safeway Ltd.*, [1989] 1 R.C.S. 1219.
23. *Montgrain* c. *Canada*, D.T.E. 91T-1208, C.A. fédérale ; *Commission des droits de la personne* c. *Lingerie Roxanna Ltée*, T.D.P.Q., n° 500-53-000005-940, 23 février 1995.
24. *Commission des droits de la personne* c. *Commission scolaire St-Jean sur Richelieu*, précité, note 7.

assistée sociale[25], de même qu'à une personne dont les revenus étaient très bas, en supposant *a priori* qu'elle ne présentait pas de garanties suffisantes pour assumer le bail[26], a été considéré comme de la discrimination fondée sur la condition sociale. La pauvreté, particulièrement lorsque le manque de ressources matérielles se conjugue avec un faible niveau de scolarité, une absence de statut soit en raison du chômage, soit du fait d'occuper un emploi précaire, peu valorisé socialement, détermine incontestablement la place qu'occupe une personne dans la société et lui confère une condition sociale qui la désavantage de façon substantielle dans l'exercice de plusieurs droits garantis par la Charte. Les personnes pauvres constituent manifestement un groupe qui a été victime « de stéréotypes, de désavantages historiques ou de préjugés politiques ou sociaux dans la société[27] » et qui nécessite une forme de protection constitutionnelle.

Les réticences à inclure les personnes pauvres comme un groupe protégé par la Charte s'expliquent assez mal sur le plan juridique. La Charte du Québec s'inspire en effet des documents internationaux où la discrimination fondée sur la naissance, l'origine sociale ou la situation de fortune est interdite. De plus, les personnes pauvres représentent certainement un groupe désavantagé, dépourvu de pouvoir politique, dont les intérêts sont facilement ignorés par les détenteurs du pouvoir. Elles constituent donc une « minorité discrète et isolée », ayant droit de revendiquer des protections contre la discrimination, au sens où la Cour suprême du Canada l'a volontiers reconnu pour d'autres groupes minoritaires qui recherchaient la reconnaissance de leur droit à l'égalité en vertu de l'article 15 de la Charte canadienne[28].

Les hésitations à reconnaître que l'interdiction de la discrimination fondée sur la condition sociale protège les personnes pauvres se comprennent plus facilement dans une perspective politique. Le fait d'inclure les personnes pauvres comme groupe protégé contre la discrimination, au sens de l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, comporte en effet des conséquences très importantes. Dans le contexte où « tout déséquilibre ou toute menace de déséquilibre entre les personnes dans le domaine des droits et libertés constitue de la discrimination[29] », les possi-

25. *Commission des droits de la personne* c. *Lucien Gauthier*, [1994] R.J.Q. 253 (T.D.P.Q.).
26. *Commission des droits de la personne* c. *Whittom*, (1994) 20 C.H.R.D. D/349 (T.D.P.Q.). Une requête pour permission d'appeler a été accordée par la Cour d'appel.
27. *R.* c. *Swain*, [1991] 1 R.C.S. 695, 992 (j. Lamer).
28. *Andrews* c. *Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143 ; *Miron* c. *Trudel*, [1995] 2 418.
29. M. CARON, « Les concepts d'égalité et de discrimination dans la Charte québécoise des droits et libertés de la personne », dans BARREAU DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 19, p. 52.

bilités de revendications légitimes offertes par la Charte acquièrent une portée substantielle. Cela est d'autant plus vrai qu'en matière de discrimination le désavantage ne doit pas nécessairement résulter d'un acte intentionnel : « Il peut être le fait d'un acte ou d'une pratique isolée [...] ou d'un faisceau de faits émanant du système à la source de la discrimination[30]. »

Ainsi, le droit à la dignité et à l'intégrité de la personne doit pouvoir s'exercer sans discrimination fondée sur la condition sociale. En matière d'éducation, le droit à l'égalité, sans discrimination fondée sur la condition sociale, implique l'accès des plus pauvres, en pleine égalité avec les enfants les mieux nantis, au système mis en place par la loi.

La réalité nous montre cependant que, malgré l'existence de textes souvent empreints d'une grande autorité à la fois morale et juridique, les enfants pauvres rencontrent des obstacles énormes dans l'exercice de leurs droits. Ces obstacles sont notamment liés aux désavantages qui découlent du manque de ressources matérielles, de la précarité des moyens d'existence et de la marginalisation socioculturelle de leur milieu. Ces obstacles sont inacceptables dans des sociétés qui font du droit à l'égalité le fondement de leurs assises démocratiques. Ils doivent donc être reconnus comme de véritables atteintes aux droits et libertés.

2. Les atteintes aux droits liées à la pauvreté

La pauvreté est une réalité qui dépasse les descriptions statistiques. Derrière les chiffres, il y a des hommes, des femmes et des enfants qui subissent quotidiennement de multiples exclusions.

Au Canada et au Québec, qui comptent pourtant parmi les pays riches, le nombre de personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté est impressionnant :

> L'économie canadienne a poursuivi sa reprise en 1993, mais le nombre de pauvres au Canada et le taux de pauvreté au niveau national ont continué d'augmenter. Entre 1992 et 1993 [...] le taux de pauvreté a augmenté de 16,1 % à 17,4 % [...].
>
> L'augmentation de la pauvreté parmi les familles a touché les familles avec des enfants âgés de moins de 18 ans et le taux de pauvreté chez les enfants a atteint un sommet en quatorze ans de 20,8 %. Le nombre d'enfants pauvres a atteint 1 415 000, le plus haut niveau enregistré en quatorze ans[31].

Le Québec compte 20,7 p. 100 de pauvres. Parmi les plus pauvres, on retrouve les prestataires de l'aide sociale (sécurité du revenu), dont le

30. *Ibid.*
31. CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Profil de la pauvreté*, Ottawa, Conseil national du bien-être social, 1995, p. 6.

revenu est inférieur d'environ 50 p. 100 au seuil de pauvreté[32]. Le nombre de prestataires de l'aide sociale au Québec a atteint, cette année, un « record historique » de 808 000 personnes[33]. L'aide sociale constitue une aide de dernier recours qui est octroyée par l'État aux individus et aux familles dont les ressources sont insuffisantes pour répondre à leurs besoins et qui ont épuisé les autres possibilités de soutien. Les prestations d'assistance sociale, tant au Québec qu'ailleurs au Canada, visent à assurer un minimum vital et ne permettent aucune dépense discrétionnaire :

> Les données sur le revenu ne décrivent pas adéquatement la misère qui est le lot de nombreux Canadiens (environ trois millions de personnes) qui doivent se contenter des allocations insuffisantes que leur accordent les gouvernements. Plusieurs milliers d'enfants de familles d'assistés sociaux ne mangent pas à leur faim [...] Plusieurs milliers de personnes seules et de familles habitent des logements insalubres. De nombreux assistés sociaux n'ont qu'un seul « choix » : décider de quelle façon se priver de nourriture vers la fin du mois, lorsque l'argent se fait rare.
>
> Pour la grande majorité des assistés sociaux, avoir recours au bien-être social est une expérience dégradante. Les requérants doivent épuiser la quasi-totalité de leur avoir liquide pour avoir droit à des prestations [...] la seule garantie qu'offre le bien-être social, c'est une vie dans la misère noire[34].

Les personnes prestataires de l'aide sociale ne sont pas les seules à devoir vivre avec un revenu très bas. On trouve aussi des personnes pauvres chez les travailleurs[35]. Pour une personne ayant des enfants, travailler à plein temps au salaire minimum veut aussi dire vivre avec un revenu qui se situe à moins de la moitié du seuil de pauvreté[36]. L'augmentation des personnes pauvres, et même très pauvres, parmi les salariés traduit une détérioration constante des conditions de l'emploi[37].

Le degré de pauvreté au Québec devient de plus en plus alarmant. L'intensité de la pauvreté des jeunes familles est particulièrement désastreuse, surtout parmi les familles monoparentales dirigées par des femmes[38].

---

32. CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Revenus de bien-être social*, Ottawa, Conseil national du bien-être social, 1994, p. 29.
33. « 808 000 assistés sociaux au Québec », *La Presse*, 27 avril 1995.
34. CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, *op. cit.*, note 32, résumé et p. 48.
35. « Un adulte ayant la charge de deux enfants reçoit de l'aide sociale un revenu qui se situe à 42.2 % du seuil de pauvreté ; deux adultes et deux enfants reçoivent eux un revenu qui se situe à 44.1 % du seuil ; une personne ayant la charge d'un enfant qui travaille au salaire minimum gagne un revenu qui représente 51,1 % du seuil » : Ross et Shillington, cité dans CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL, *Appauvrissement des jeunes familles québécoises : l'urgence d'agir !*, Montréal, Conseil canadien de développement social, 1992, p. 17.
36. *Ibid.*
37. CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, *op. cit.*, note 31, p. 62.
38. RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL POUR LES JEUNES, *op. cit.*, note 1, pp. 42 et 66.

Cette détérioration des conditions d'existence d'une partie de la population coexiste avec une augmentation de la richesse nationale[39]. Les inégalités dans la répartition de la richesse et des revenus constituent une réalité troublante[40] lorsqu'on s'interroge sur les conditions d'exercice des droits, en pleine égalité.

2.1 La discrimination dans le domaine du logement

Dans le domaine du logement, les personnes pauvres sont aux prises avec des difficultés énormes[41]. Les logements qui sont accessibles aux familles pauvres, au Québec, appartiennent pour la plupart à des intérêts privés. Il est fréquent que des propriétaires refusent de louer à des personnes dont le revenu est tel qu'elles doivent consacrer une trop forte proportion de leurs revenus à leurs dépenses de logement. Or les personnes pauvres consacrent presque la totalité de leurs revenus à leurs dépenses de base. La proportion de ses revenus qu'une personne consacre à ses dépenses de base constitue même l'indice le plus significatif de la pauvreté. Une personne très pauvre consacre 100 p. 100 de ses revenus à ses dépenses de base. Il n'est pas surprenant que les ménages les plus démunis consacrent souvent plus de 50 p. 100 de leurs revenus au logement[42]. Ces personnes subissent alors de fréquents refus de location qui restreignent, de façon considérable, leurs possibilités d'accès à des logements décents.

L'exercice de plusieurs droits fondamentaux est lié à l'accès à un logement décent. Le logement est en effet un bien essentiel pour assurer l'intégrité physique et psychologique d'une personne. La possibilité de vivre dans un logement décent, où chacun dispose d'un espace raisonnable, est indissociable du droit au respect de la dignité et de la vie privée. Le droit de se déplacer, de choisir un environnement adéquat pour répondre à ses besoins et à ceux de sa famille est une partie importante du droit à la liberté. Les mauvaises conditions de logement ont des conséquences directes sur la sécurité des enfants :

---

39. R. LANGLOIS, *S'appauvrir dans un pays riche*, 2e éd., Québec, Centrale de l'enseignement du Québec, 1991, pp. 9, 53 et 58. Voir aussi, O.N.U., *The Right to an Adequate Standard of Living in a Land of Plenty*, Submissions of the National Anti Poverty Organization and the Charter Committee on Poverty Issues to the Committee on Social Economic and Cultural Rights, Genève, 1993, pp. 8-12.
40. C. JULIEN, « Brève radiographie d'une fracture sociale », *Le Monde diplomatique*, juin 1995, pp. 16 et 17.
41. A. BIHR et R. PFEFFERKORN, *Déchiffrer les inégalités*, Paris, Syros, 1995, pp. 264 et suiv.
42. C'est le cas de près de 20 p. 100 des ménages dans la région de Montréal. À ce sujet, voir M. GARON, *Quelques données sur l'accessibilité au logement*, Montréal, Études de la Commission des droits de la personne du Québec, 1er octobre 1993.

> Ces effets pernicieux et discrets de la pauvreté [...] ont d'autant plus d'impacts qu'ils sont vécus dans des espaces de vie souvent inadéquats, trop petits, mal équipés, espaces que les parents n'ont pas eu le choix d'habiter. Dans de tels contextes, les risques d'abus et de négligence sont de six à sept fois supérieurs en comparaison des conditions de vie des mieux nantis[43].

Le logement est aussi un bien de première nécessité, qui, à la différence de la nourriture et du vêtement, ne peut pas être obtenu auprès d'organismes de dépannage. Lorsque c'est le cas, les solutions d'urgence en matière de logement s'élaborent le plus souvent au détriment de l'intégrité de la famille et comportent très fréquemment des conséquences désastreuses pour l'équilibre des enfants.

Les inégalités dans l'accès au logement, découlant de la pauvreté, constituent aussi de la discrimination fondée sur « l'origine sociale, la fortune et la naissance », au sens des instruments juridiques internationaux. Le manque de ressources matérielles ne constitue que l'un des aspects de la pauvreté :

> La pauvreté n'est plus seulement considérée aujourd'hui comme une réalité matérielle et financière. La grande pauvreté est une situation où des privations matérielles et immatérielles de toutes sortes s'enchaînent, enlevant aux victimes la liberté de s'en sortir. La pauvreté n'apparaît plus non plus comme un phénomène accidentel ou conjoncturel. Les accidents de parcours, la conjoncture défavorable, conduisent à des situations plus ou moins accentuées selon l'appartenance à des groupes de population spécifiques. C'est de leur condition socio-économique d'origine que dépend le fait qu'une personne ou qu'une famille soit frappée de pauvreté ou non[44].

Les situations d'exclusion dans le domaine du logement forcent plusieurs familles, parmi les plus pauvres, soit à s'entasser dans des logements inadéquats, voire insalubres, soit à recourir à des solutions d'urgence, qui les empêchent la plupart du temps de continuer à vivre ensemble. Dans ces conditions, qu'en est-il du droit de tout enfant, en pleine égalité, sans distinction fondée sur sa condition sociale, « à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents, ou les personnes qui en tiennent lieu, peuvent lui donner » ? Ce droit est cependant garanti par les articles 10 et 39 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Qu'en est-il aussi du droit de la famille à la protection de la société et de l'État, sans discrimination d'origine sociale, de fortune ou de naissance, reconnue par le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (articles 23 et 26) ? La nature de la protection conférée à la famille par les dispositions du Pacte apparaît pourtant contraignante pour les États :

---

43. Rapport du groupe de travail pour les jeunes, *op. cit.*, note 1, p. 67.
44. J. WRESINSKI, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, rapport présenté au nom du Conseil économique et social, Journal officiel de la République française, Paris, 28 février 1987, p. 28.

> Since life together is an essential criterion for the existence of a family, members of a family are entitled to a stronger right to live together than other persons.
>
> This is not only to be respected by the state but also to be protected by it against interference by private parties[45].

Il est essentiel de constater que les exclusions subies par les personnes pauvres dans le domaine du logement ne se limitent pas à la difficulté de conclure un bail en pleine égalité. Ces difficultés, essentiellement liées à la condition socio-économique des parents, compromettent, de façon concrète, le droit des enfants pauvres à l'exercice d'un ensemble d'autres droits reconnus comme fondamentaux.

2.2 La discrimination dans l'accès à un niveau de vie décent qui permette l'exercice réel des droits

Le fait de consacrer une aussi forte proportion de leurs revenus à leurs dépenses de location entraîne évidemment d'autres conséquences pour les familles pauvres, puisque le loyer n'est pas une dépense compressible. Elles doivent supprimer d'autres dépenses, tout aussi essentielles, et souvent recourir à des organismes de dépannage, et même de charité, pour se procurer des biens nécessaires, auxquels elles devraient normalement avoir accès dans un État qui s'est engagé à respecter le droit de toute personne « à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent[46] ». Pourtant, les banques alimentaires et les centres de dépannage se multiplient et répondent de plus en plus difficilement à la demande :

> Nous parlons de reprise économique, mais pour des organismes d'aide, ce n'est pas du tout évident [...] La pauvreté, la faim, ce n'est plus seulement l'affaire des soupes populaires, mais de centaines de centres de dépannages. Nous en avons partout à Montréal, en banlieue. Des enfants ont faim[47].

Le nombre d'enfants et d'adolescents qui ont recours aux programmes de repas de ces organismes a triplé depuis novembre 1992, tandis que celui des adultes a doublé[48].

Une telle insécurité, en matière d'accès aux biens essentiels, ne peut manquer de comporter des incidences directes sur l'exercice des droits fondamentaux des enfants. La précarité des conditions d'existence, qui conduit un grand nombre de familles pauvres à compter, au jour le jour, sur

---

45. M. NOWAK, *op. cit.*, note 2, p. 406.
46. *Charte des droits et libertés de la personne*, précitée, note 18, art. 45.
47. *Loc. cit.*, note 33.
48. C. MONTPETIT, « Des banques alimentaires de plus en plus utiles », *Le Devoir*, 29 juin 1995, p. A-3.

des solutions d'urgence, ne permet pas à leurs enfants d'exercer leur droit à la sûreté de leur personne, au respect de leur intégrité physique et psychologique, de même que leur droit d'obtenir la sécurité et à la protection dans le cadre de leur milieu familial, en pleine égalité avec les enfants des familles plus aisées[49]. On trouve en effet deux fois plus de bébés de petit poids chez les enfants de familles pauvres que chez les enfants de familles aisées. Les nourrissons des familles pauvres sont plus sujets à l'anémie, aux infections, aux intoxications, aux maladies du système respiratoire[50].

Par ailleurs, des conditions de vie décentes constituent un préalable indispensable à l'exercice du droit à l'éducation. Malgré l'existence de dispositions législatives à cet effet, les carences matérielles et culturelles, qui caractérisent la vie de plusieurs familles pauvres, compromettent sérieusement l'accès des enfants pauvres à l'instruction publique gratuite, en pleine égalité avec les enfants mieux nantis :

> Les enfants de familles pauvres se retrouvent plus facilement en difficulté à l'école primaire, puis au secondaire, où leur taux de décrochage est deux fois plus élevé. Ils sont également plus nombreux dans les statistiques d'enfants qui présentent des problèmes graves de conduite. Pour plusieurs de ces enfants, se retrouver à l'école, c'est quasiment devoir changer de code de communication. Par ailleurs, on évalue qu'au moins 25 % des enfants pauvres ne mangent pas à leur faim. Les enfants s'identifient plus difficilement à leur école ; leur disponibilité pour les apprentissages et leur niveau de concentration sont plus faibles[51].

De plus, d'autres éléments qui facilitent l'intégration à l'école et stimulent les apprentissages scolaires, tels que l'accès aux arts, aux sports, à l'informatique, aux vacances, constituent presque toujours un luxe inaccessible aux familles pauvres. Les objectifs d'égalité visés par les lois sur les droits de la personne peuvent-ils s'accommoder de disparités aussi importantes dans les modalités d'exercice du droit à l'éducation quand les conséquences de telles inégalités sont désastreuses pour l'avenir des enfants ?

Dans ce contexte, on peut légitimement se demander comment la partie de la population qui est réduite à vivre avec des revenus qui suffisent à peine à pourvoir à ses besoins essentiels peut exercer son droit de participer librement à la vie culturelle de la communauté. La participation à la vie culturelle est-elle, malgré les déclarations contenues dans le *Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels* qui en reconnaît le droit à tous, sans discrimination fondée sur l'origine sociale, la fortune ou la naissance (articles 2 et 15), un privilège réservé aux mieux nantis ?

---

49. L'exercice de ces droits en pleine égalité est garanti par les articles 1, 39 et 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.
50. RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL POUR LES JEUNES, *op. cit.* note 1, p. 66.
51. *Ibid.* p. 66.

La précarité dans laquelle vivent les enfants de familles pauvres compromet aussi leurs chances d'intégration sociale, puisque le dénuement dans lequel vit leur famille renforce leur exclusion et les empêche concrètement de maintenir des liens sociaux, en pleine égalité, avec des enfants mieux nantis, dont les activités et le style de vie sont très différents.

Les enfants pauvres sont exposés à des moqueries et à l'expression de préjugés qui font ressortir, parfois cruellement, les différences de niveau de vie. Une telle situation renforce la stigmatisation dont sont victimes les enfants pauvres. La pauvreté est vécue comme une situation honteuse qui isole et marginalise :

> [...] l'humiliation est directement produite par la pauvreté : faute d'argent, l'enfant ne peut se procurer les objets, les conditions de vie qui lui permettraient de s'assimiler aux autres, d'être comme eux. Il est constamment renvoyé à sa différence. Non seulement cette différence l'isole, mais elle lui renvoie constamment son manque, son infériorité économique et, en conséquence, son inadaptation sociale[52].

3. Les atteintes aux droits de la personne découlant de la pauvreté : une forme de violence de la part de la société

La simple description des situations où la pauvreté constitue un obstacle réel à l'exercice de droits, par ailleurs garantis, n'est pas suffisante pour rendre compte de l'importance des atteintes aux droits de la personne qui découlent de la pauvreté.

Le respect des droits de la personne apparaît comme un élément central des discours politiques dans les démocraties libérales. Ces sociétés, dont font partie le Canada et le Québec, se posent d'ailleurs en modèle, s'agissant du respect des droits de la personne, et se décrivent elles-mêmes comme des sociétés « libres et démocratiques ». Ces sociétés comptent pourtant un nombre effarant de personnes très pauvres, qui, en l'absence de ressources suffisantes, font face à des situations où elles sont privées des sécurités de base qui leur permettraient d'assumer leurs responsabilités et de jouir de leurs droits fondamentaux. Pour celles-ci, l'exercice des droits de la personne ne correspond pas à une réalité concrète. Bien au contraire, elles se heurtent à une discrimination persistante dans l'exercice de leur droit à l'intégrité physique et psychologique, à la dignité, à l'accès aux biens et à des services indispensables[53].

---

52. V. DE GAUJELAC, « Honte et pauvreté », *Santé mentale au Québec*, vol. XIV, nº 2, 1989, p. 132.
53. Voir le mémoire présenté par le Mouvement A.T.D. Quart-Monde à la Commission régionale de Montréal sur l'avenir du Québec, le 27 février 1995.

Parmi ces personnes très pauvres, on retrouve une très grande proportion d'enfants. C'est en effet parmi les familles qui comptent de jeunes enfants que le degré de pauvreté devient de plus en plus alarmant.

Dans des sociétés qui instituent le droit à l'égalité en dogme constitutionnel, les obstacles à l'exercice réel des droits, qui découlent de la pauvreté, comportent un élément de violence considérable.

Le droit à l'égalité au Canada et au Québec a fait l'objet, au cours des dernières années, d'une reconnaissance de principe sans précédent. Il jouit aussi d'un immense respect théorique de la part des tribunaux. Ainsi, les dispositions relatives au droit à l'égalité dans la *Charte canadienne des droits et libertés* sont citées comme « the most important legislative changes in this generation[54] ». Les effets de l'évolution de la jurisprudence en matière d'égalité ont été décrits comme permettant de rejeter des lois et des pratiques « that reinforce and shape disadvantage[55] ». L'attachement de la société canadienne aux valeurs d'égalité a été qualifié ainsi :

> Why is equality so important to us ? Why are we as a society not content to accept that we are not all born equal, and therefore must learn to live with our inequalities ? In my opinion, our desire for equality stems from our desire for justice and, quite frankly, inequality is injustice. From inequality and injustice flows oppression. Oppression is anthetical to how we view ourselves as a society[56].

Dans un contexte où le droit à l'égalité fait l'objet d'une telle déférence dans le discours, il est certainement troublant de constater que la marginalisation, souvent définitive, subie par les plus pauvres, est tolérée sans être reconnue comme une atteinte grave au principe d'égalité. De façon assez paradoxale, compte tenu du lien manifeste entre la lutte contre la pauvreté et la recherche de l'égalité, les tentatives d'utiliser l'article 15 de la Charte canadienne[57] pour faire sanctionner des situations de désavantages subies par les personnes pauvres ont connu peu de succès auprès des tribunaux[58]. Des inégalités criantes dans l'exercice réel des droits continuent non seulement d'exister, mais elles semblent connaître une recrudescence inquiétante en raison de l'implantation de politiques qui favorisent l'exclusion.

---

54. C. L'HEUREUX-DUBÉ, « Allocution d'ouverture », dans *Roads to Equality*, Toronto, Programme de formation juridique permanente, Assemblée annuelle, 1994, p. 1.
55. *Id.*, p. 21.
56. *Id.*, p. 2.
57. L'article 15 de la Charte canadienne n'inclut pas la condition sociale comme motif énuméré de discrimination, mais à noter que sa liste de motifs n'est pas exhaustive.
58. M. JACKMAN, « Poor Rights : Using the Charter to Support Social Welfare Claims », (1993-1994) 19 *Queen's L.J.* 65-94 ; B. PORTER, « The Uninvited Guests : Reflections on the Brief History of Poor People Seeking their Rightful Place in Equality Jurisprudence », dans *Roads to Equality*, vol. 3, Toronto, Programme de formation juridique permanente, Assemblée annuelle, 1994, pp. 1-28.

Toute violation des droits de la personne est une forme de violence. Il est bien reconnu que les restrictions à la liberté de la personne, à la liberté de conscience, à la liberté de circulation constituent des formes de violence contre lesquelles toute personne a droit d'être protégée. Quand des enfants ne peuvent s'intégrer adéquatement à l'école, faute de ressources essentielles, quand ils sont logés dans des logements sans espace, quand ils vivent dans une insécurité quotidienne en raison de la précarité des moyens d'existence de leur famille, le caractère violent de la discrimination qu'ils subissent ne fait aucun doute. Les différences énormes dans les possibilités de développement personnel, social et culturel, qui désavantagent de façon dramatique les enfants pauvres, représentent certainement une forme d'oppression rendue d'autant plus violente qu'elle s'exerce dans une société qui se réclame de l'idéal d'égalité et qui ne fera pas de place à ceux qui n'auront pas subi avec succès le test de la scolarisation.

Il est possible d'occulter le caractère social de l'oppression que constitue la pauvreté en la concevant comme un échec personnel des personnes pauvres. Cette tendance à concevoir la pauvreté comme un problème individuel est à l'origine des motifs que l'on retrouve dans un jugement récent selon lequel la pauvreté ne peut être considérée comme une source de discrimination :

> Dans l'ordre d'importance des causes de la pauvreté, on identific d'abord l'ordre moral, puis l'éducatif, ensuite le psychique et enfin le physique. En effet, il est constant que l'être humain qui a développé les qualités de force, courage, persévérance et discipline surmonte et maîtrise généralement les obstacles éducatifs, psychiques et même physiques qui pourraient l'entraîner dans la pauvreté matérielle[59].

Cette vision de la pauvreté est entretenue par le contrôle social auquel sont assujetties les personnes pauvres et par le caractère souvent humiliant de l'application des mesures d'assistance :

> Beaucoup d'institutions sociales ou médicales contribuent à entretenir la honte de la pauvreté soit par la mise en œuvre de dispositifs d'assistance ou de soins humiliants, [...] soit par le traitement même des problèmes [...].
>
> Implicitement, de tels dispositifs renforcent le sentiment que la pauvreté est une tare personnelle, un problème individuel, à la limite une défaillance psychologique, alors qu'elle est la conséquence d'une situation économique.
>
> Si, à l'évidence, cette situation économique a des effets psychologiques pour ceux qui la vivent, l'action sur ces effets ne pourra jamais permettre d'en traiter les causes[60].

---

59. *Gosselin* c. *Procureur général du Québec*, [1992] R.J.Q. 1647, 1676 (C.S.). Il s'agit d'un jugement rendu en vertu de l'article 15 de la Charte canadienne. Cette cause a été portée en appel.
60. V. DE GAUJELAC, *loc. cit.*, note 52, 135-136.

La pauvreté n'est pas, en effet, un défaut personnel. Elle résulte notamment de facteurs structurels qui favorisent une partie de la population au détriment d'une autre.

Mais ces facteurs ne sont pas immuables. Leur disparition nécessite la volonté de donner à l'idéal d'égalité une signification pratique, qui lui donne un sens réel pour tous. Elle implique aussi la reconnaissance du caractère illégal des exclusions engendrées par la pauvreté.

4. La lutte contre la pauvreté : une mesure de prévention contre une violence systémique à l'égard des enfants

La pauvreté chez les enfants et le recours des familles à l'aide sociale, qui ont connu durant les récentes années une augmentation troublante au Québec, résultent, entre autres, d'un ensemble de politiques qui contribuent à l'appauvrissement des familles. Dans ce contexte, la pauvreté agit à la fois comme une cause et comme un effet de la discrimination. La pauvreté entraîne des désavantages qui se renforcent mutuellement et dont les conséquences génèrent de plus en plus sûrement l'exclusion sociale. Ainsi, les désavantages à l'école mènent souvent aux inégalités par rapport au travail, ce qui, de nouveau, entraîne la pauvreté et ses répercussions sur la santé, le logement, les chances d'intégration scolaire et sociale :

> [...] les inégalités forment un système. D'une part, elles s'engendrent les unes les autres. D'autre part, elles contribuent à former un processus cumulatif, au terme duquel, les privilèges se regroupent à l'un des pôles de l'échelle sociale tandis qu'à l'autre pôle se multiplient les handicaps ; enfin, elles tendent à se reproduire dans le cours des générations[61].

On constate donc que les exclusions liées à la condition sociale, qui frappent les enfants de familles démunies, constituent une discrimination systémique dont la définition correspond à la définition retenue par la Cour suprême en matière d'emploi[62]. Cette définition a été adaptée à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec en ces termes :

> La discrimination systémique en emploi est une situation d'inégalité cumulative et dynamique résultant de l'interaction, sur le marché du travail, de pratiques, de décisions ou de comportements, individuels ou institutionnels, ayant des effets préjudiciables, voulus ou non, sur les membres de groupes visés par l'article 10 de la Charte[63].

---

61. A. BIHR et R. PFEFFERKORN, *op. cit.*, note 41, p. 492.
62. *C.N.* c. *Canada*, [1987] 1 R.C.S. 1114.
63. M.-T. CHICHA-PONTBRIAND, *Discrimination systémique, fondement et méthodologie des programmes d'accès à l'égalité en emploi*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1989, p. 85.

4.1 Les politiques qui contribuent à l'appauvrissement des familles : des éléments du système qui menacent les droits des enfants

Les enfants sont pauvres parce que leurs parents sont pauvres. Parmi les plus pauvres, on retrouve les familles recevant de l'aide sociale qui survivent avec des revenus se situant bien au dessous du seuil de revenu minimal. Les prestations allouées en vertu du régime d'aide sociale constituent une aide de dernier recours, calculée pour couvrir les besoins de base de la famille. Dans ce contexte, les mesures qui ont pour effet de retrancher des montants aux prestations mensuelles, notamment dans les cas de partage du logement, viennent réduire une somme déjà insuffisante. Ces coupures ont des répercussions évidentes sur la capacité des parents de procurer à leurs enfants « la protection et la sécurité » auxquelles ceux-ci ont droit en vertu de l'article 39 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Préoccupé par l'objectif légitime de contrôler les dépenses de fonds publics, l'État ne semble pas avoir évalué l'impact concret de telles compressions sur les conditions de vie d'enfants qui vivent déjà sous le seuil de pauvreté.

Les coupures imposées dans les cas de vie maritale sont particulièrement inquiétantes à cet égard. En effet, selon les dispositions de la *Loi sur la sécurité du revenu*, une mère ne peut plus obtenir l'aide sociale pour elle et ses enfants lorsqu'elle cohabite depuis plus d'un an avec un conjoint dont le revenu est supérieur au seuil d'admissibilité de l'aide sociale, même si ce conjoint n'a aucune obligation alimentaire à l'égard des enfants. Il est pourtant clair qu'une telle situation plonge la famille dans un état de dépendance et de précarité, susceptible de devenir très préjudiciable aux enfants.

Dans une poursuite criminelle contre une mère assistée sociale, qui aurait fait défaut de déclarer sa situation de cohabitation, on a jugé que la règle à cet effet, contenue dans la loi sur l'aide sociale de la Nouvelle-Écosse, était invalide et constituait de la discrimination fondée sur l'état civil[64]. Dans une autre affaire, toujours en Nouvelle-Écosse, une coupure d'aide sociale pour cause de cohabitation, effectuée sans préavis, a cependant été jugée valide puisque, selon le tribunal, elle ne violait pas le droit à la sécurité énoncé dans l'article 7 de la Charte candienne, celui-ci n'englobant pas les droits à caractère économique[65].

Les mesures qui visent à réduire les barèmes, déjà très bas, des familles prestataires d'aide sociale touchent de façon directe les moyens de subsistance des enfants et mettent en péril leur santé, leurs chances de réussite scolaire, leurs possibilités d'intégration sociale et, souvent, l'intégrité de leur famille.

---

64. *R.* v. *Rehberg*, (1994) 111 D.L.R. (4th) 336, 361 (N.S.S.C.).
65. *Lorraine Conrad* v. *Municipality of the County of Halifax*, (1993) 124 N.S.R. (2d) 251.

Il serait cependant simpliste de croire que les seules actions nécessaires portent sur des réformes de l'aide sociale. Le niveau de revenu des prestataires de l'aide sociale est, bien sûr, directement relié au montant des barèmes qui leur sont alloués. Mais le fait qu'un nombre impressionnant de familles du Québec dépendent de l'aide sociale et qu'elles soient aux prises avec des disparités de revenu qui génèrent, de plus en plus sûrement, leur exclusion de nombreuses sphères d'activités résulte d'un ensemble de facteurs, parmi lesquels les choix politiques et idéologiques jouent un rôle déterminant.

La dégradation du marché du travail constitue un de ces éléments qui contribuent à l'appauvrissement des familles, particulièrement des jeunes familles[66]. On assiste en effet à une transformation juridique de la conception des relations de travail qui s'éloigne de plus en plus des politiques d'emploi de longue durée pour se rapprocher plutôt du contrat de location commercial. Cette transformation se situe dans une perspective plus vaste de démantèlement de la protection sociale traditionnellement liée au travail :

> D'autres formules font rêver bien des patrons, comme le [...] *one-man company* en pleine évolution. Avec son objectif de substituer le droit commercial au droit de travail, en transformant le salarié en entrepreneur individuel, indépendant, loueur de sa force de travail, devenu moins son propre patron que son propre exploiteur, au prix du marché, sans rémunération minimum, enfin libre d'acheter sa protection sociale [...][67].

Sans encore en être rendus à cette extrémité, de plus en plus d'emplois sont du type précaire et sont offerts sous la forme de contrat à durée déterminée, pour une période plus ou moins longue. Ces emplois demeurent encore, au Québec, soumis à la *Loi sur les normes du travail*, lorsqu'il s'agit d'une relation d'emploi et non d'un contrat d'entreprise. Mais ces emplois à durée déterminée du type contractuel permettent en effet, dans la perspective des employeurs et des entreprises, d'offrir une meilleure flexibilité de la main-d'œuvre. Un contrat à durée déterminé, particulièrement s'il est offert pour de courtes périodes, confère presque toute liberté à l'employeur de ne pas le renouveler et d'éviter ainsi, le cas échéant, les charges sociales relatives, par exemple, à la grossesse ou à l'invalidité.

Cette situation a des incidences importantes. Au Québec, les protections qui existent sous forme d'assurance, telles que l'assurance-chômage, la protection contre les conséquences de l'invalidité à long terme, les régimes de rentes, les congés de maternité, la protection contre les conséquences financières des accidents de travail sont liées au fait d'occuper un emploi qui y donne droit. Si l'on change la structure juridique des emplois et qu'on

---

66. CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL, *op. cit.*, note 35, p. 19.
67. C. DE BRIE, « Feu sur l'État-Providence » *Le Monde diplomatique*, janvier 1994.

les réduit à de courts contrats à temps partiel, la partie de la population pour laquelle ces protections deviennent inopérantes augmente. Ainsi, « en Grande-Bretagne, 25 % de la population travaille à temps partiel, sans aucune protection de l'emploi pour la moitié des 4,6 millions de femmes concernées[68] ». La situation est sensiblement la même au Canada où toutes les catégories de travailleurs atypiques, qui ne bénéficient pas des protections liées à l'emploi traditionnel[69], sont en croissance.

4.2 Les obstacles à la reconnaissance du caractère illégal des violations des droits qui découlent de la pauvreté

Les règles formulées par les tribunaux, en matière de droits de la personne, insistent sur l'importance d'interpréter les lois qui garantissent le droit à l'égalité de façon à permettre la réalisation de leurs objectifs[70]. Dans certains cas, le caractère discriminatoire des exclusions liées à la pauvreté a été reconnu. Ainsi, l'obligation pour les prestataires d'aide sociale de transférer automatiquement leurs créances alimentaires à la Couronne[71] de même que l'impossibilité pour les résidents de logements appartenant au secteur public d'obtenir le droit au maintien dans les lieux[72] ont été jugées contraires à l'article 15 de la Charte canadienne. Au Québec, les cas de refus de location de logements privés ou de refus de prêts hypothécaires aux personnes vivant de l'aide sociale ou en situation de pauvreté ont été jugées discriminatoires sur la base de la condition sociale[73].

On constate cependant que la jurisprudence favorable à la mise en œuvre du droit à l'égalité et au respect des droits de la personne est appliquée de façon parcimonieuse quand il s'agit de remettre en question des politiques qui renforcent les inégalités déjà associées à la pauvreté. Autre conséquence de leur condition défavorisée, les personnes pauvres, devant

---

68. *Ibid.*
69. L.-F. DAGENAIS, « Mutations dans les catégories d'emplois et effets sur les personnes : quelles stratégies possibles », présentation au Colloque de la Fédération nationale des enseignants du Québec, Montréal, 3 au 5 novembre 1994 (à paraître). Voir aussi L.-F. DAGENAIS, « Activités différenciées de l'emploi standard : les mutations en cours », *Cahiers de recherches sociologiques*, n° 23, décembre 1994, pp. 123-146.
70. *Insurance Corporation of British Columbia* c. *Heerspink*, [1982] 2 R.C.S. 561 ; *Winnipeg School Division* c. *Craton*, [1985] 2 R.C.S. 536 ; *C.N.* c. *Canada*, précité, note 62.
71. *Federated Anti-Poverty Groups* c. *British Columbia*, (1992) 70 B.C.L.R. (2d) 325, 344 (S.C.).
72. *Dartmouth/Halifax County Regional Housing Authority* c. *Sparks*, (1993) 101 D.L.R. (4th) 224, 232-234 (N.S.S.C.A.D.) (j. Hallett).
73. *Commission des droits de la personne* c. *Gauthier*, précité, note 25 ; *Commission des droits de la personne* c. *Whittom*, précité, note 26 ; *Commission des droits de la personne* c. *J.M. Brouillette Inc.*, (1995) 23 C.H.R.R. D/495 (T.D.P.Q.) ; *D'Aoust* c. *Vallières*, (1994) 19 C.H.R.R. D/322 (T.D.P.Q.).

les tribunaux, font face à un milieu qui leur est étranger, où les différences de condition sociale, de scolarisation, de culture et de mode de vie leur causent souvent d'importants désavantages :

> Unless the Courts come to understand the equality dimension of poverty and the nature of prejudice and stereotypes against poor people which may taint both the legal and political process, they are unlikely to apply the more favorable Charter jurisprudence to poverty issues[74].

Le jugement *Gosselin* c. *Procureur général du Québec*[75] est particulièrement significatif à cet égard. Dans cette affaire, la Cour supérieure du Québec a jugé que le règlement adopté en vertu de l'ancienne *Loi sur l'aide sociale* (L.R.Q., c. A-16), qui fixait la prestation mensuelle des assistés sociaux âgés de moins de 30 ans à un montant de 170 $ (lorsqu'ils ne participaient pas à un programme dit d'« employabilité »), alors que le barème de base pour les autres prestataires était fixé à 466 $ par mois, ne constituait ni une atteinte à la sécurité, au sens de l'article 7 de la Charte canadienne, ni de la discrimination contraire à l'article 15 de la même Charte, malgré le fait qu'un tel montant permettait à peine de faire face aux dépenses de location d'une chambre. Tout en affirmant que « les études démontrent que la majorité des pauvres le sont pour des raisons intrinsèques » puisqu' « il s'agit de personnes sous-scolarisées ou psychologiquement vulnérables chez qui l'éthique du travail n'est guère favorisée »[76], le jugement conclut que « les causes intrinsèques de la pauvreté ne peuvent être imputées à l'État et qu'il en est de même, sauf exception, pour les causes extrinsèques[77] ».

En se basant à la fois sur les dispositions du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et sur celles du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, le jugement réitère que le droit à la sécurité garanti par la Charte canadienne ne permet pas aux tribunaux d'intervenir en matière de droits économiques et sociaux. De plus, malgré l'adhésion du Québec au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, le jugement limite la portée de l'article 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Malgré le fait que cet article se retrouve expressément au chapitre des droits économiques et sociaux de la Charte et qu'il dispose que « toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent », le

---

74. B. PORTER, *loc. cit.*, note 58, 12.
75. *Gosselin* c. *Procureur général du Québec*, précité, note 59.
76. *Id.*, 1676.
77. *Id.*, 1671. Les exceptions auxquelles la Cour fait référence sont « les victimes de programme de vaccination universelle et les militaires victimes de conflits armés ».

jugement déclare que l'obligation qu'il établit « pourrait demeurer symbolique et purement facultative[78] ».

Cette interprétation très restrictive de l'article 45 de la Charte reprend d'ailleurs une position déjà adoptée par la Cour d'appel du Québec en matière d'aide sociale[79]. Elle apparaît cependant étonnante, compte tenu du texte même de l'article 45, de l'article 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* et des engagements contractés par le Québec en vertu du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* :

> [...] poverty is itself a violation of human rights. The right to be free from hunger and homelessness, the right to an adequate standard of living, to social security and to medical care are recognized in the Universal Declaration of Human rights and many other human rights instruments which are binding on Canada[80].

Le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, institué par le Conseil économique et social des Nations Unies a critiqué, dans son examen du rapport soumis par le Canada relativement à la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, les interprétations judiciaires réductrices en matière de droits économiques et sociaux :

> The Comittee is concerned that in some court decisions and in recent constitutional discussions, social and economic rights have been described as mere « policy objectives » of government rather than as fundamental rights [...].
>
> The comittee is concerned that provincial human rights legislation has not always been applied in a manner which would provide improved remedies against violations of social and economics rights of families with children, and the right to adequate standard of living, including food and housing[81].

4.3 Le refus des politiques qui favorisent l'exclusion : une mesure nécessaire pour le respect des droits de la personne

La reconnaissance du lien entre niveau de vie décent, exercice réel des droits fondamentaux et réduction des inégalités implique un engagement idéologique et une action politique qui va à l'encontre de l'attaque généralisée dont font l'objet les protections sociales, au nom de la compétitivité et du profit :

> Une gigantesque offensive idéologique, dans laquelle les médias prennent leur part, vise à ancrer dans les esprits l'idée que les « acquis sociaux » sont autant d'obstacles à l'emploi et que la solution réside dans une flexibilisation générale[82].

---

78. *Id.*, 1666.
79. *Lévesque* c. *P.G. du Québec*, [1988] R.J.Q. 223 (C.A.).
80. B. PORTER, *loc. cit.*, note 58, 26.
81. Doc. off. CES NU, 8e sess., 18e séance (1993).
82. B. CASSEN, « La cohésion sociale aux oubliettes », *Le Monde diplomatique*, février 1994.

Or, dans la mesure où les transformations et la déréglementation du marché du travail favorisent les exclusions de l'emploi, notamment pour les mères, et contribuent à l'appauvrissement des familles, on peut s'interroger sérieusement sur leur légitimité, dans un État qui affirme son obligation d'assurer à tous, en pleine égalité, l'exercice réel des droits de la personne.

L'exclusion sociale des personnes pauvres remet en question la légalité du fonctionnement du système économique néo-libéral :

> Misère et exclusion sont les premières atteintes aux droits et libertés [...] Qu'est-ce que la reconnaissance du droit à l'instruction ou à la santé pour la fraction grandissante de la population privée de l'une comme de l'autre, tandis que se clochardisent écoles et dispensaires ? Que signifie le droit de vote ou la liberté de presse si le nombre d'analphabètes ne cesse de s'accroître[83] ?

Assurer à tous les enfants les possibilités d'exercer leurs droits en pleine égalité est une obligation juridique qu'il incombe à l'État d'assumer. Cet objectif requiert un engagement prioritaire de l'État de lutter contre la pauvreté. Cet engagement doit se manifester par un refus catégorique d'accepter qu'il existe une catégorie d'enfants, issus de familles de seconde zone, dont on ne serait plus certain qu'ils jouissent vraiment de droits égaux. Il implique aussi un refus de fonder les décisions politiques sur les seuls intérêts des groupes dominants.

Une société qui refuse la violence envers les enfants ne peut tolérer des inégalités qui maintiennent les enfants pauvres dans un état d'exclusion sociale et culturelle presque irrémédiable. Les engagements juridiques en matière de droits de la personne ne doivent pas constituer de pures figures rhétoriques qui servent à légitimer des pratiques qui alimentent d'énormes inégalités de fait. Pour conserver leur signification éthique, ils impliquent un refus des injustices quotidiennes qui compromettent l'avenir des enfants les plus démunis.

Les politiques néo-libérales comptent « libérer » le travail, en remettant en cause les législations sociales qui protégeaient les personnes plus vulnérables contre une grande précarité des conditions d'existence. Ces politiques peuvent produire des effets qui sont incompatibles avec l'exercice concret du droit à l'égalité et la jouissance des droits fondamentaux.

L'État et la société tout entière doivent refuser de fermer les yeux sur les violations des droits de la personne qu'entraîne la pauvreté. Une lutte

---

83. C. DE BRIE, « Le retour de l'Afrique. Champ libre au modèle libéral et démocratique », *Le Monde diplomatique*, novembre 1991.

réelle contre ces problèmes ne peut s'effectuer sans envisager des solutions globales qui se construisent à partir d'un refus systématique des atteintes aux droits dues à la pauvreté[84]. « Choisir la liberté, ce n'est pas [...] choisir contre la justice. Au contraire, on choisit la liberté aujourd'hui, au niveau de ceux qui partout souffrent et luttent, et là seulement[85]. »

84. À ce sujet, voir MOUVEMENT A.T.D. QUART-MONDE, *op. cit.*, note 53.
85. A. CAMUS, « Actuelles II. Le pain et la liberté, 10 mai 1953 » dans A. CAMUS, *Œuvres complètes*, Paris, Éditions La Pléiade, 1965, p. 797.