

Pauvreté et respect des droits

Le Canada et le Québec au banc des accusés

**Le rapport
du Comité
des droits
économiques,
sociaux et
culturels
de l'ONU**



Pauvreté et respect des droits: le Canada et le Québec au banc des accusés: le rapport du comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU

TABLE DES MATIÈRES

- [D'où vient ce rapport ?](#)
- [Le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels](#)
- [Le rôle joué par les organismes non-gouvernementaux du Québec](#)
- [Le rapport du comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU](#)
 - A. [Introduction](#)
 - B. [Aspects positifs](#)
 - C. [Facteurs et difficultés entravant l'application du Pacte](#)
 - D. [Principaux sujets de préoccupation](#)
 - E. [Suggestions et recommandations](#)
- [Réponse à la ministre Louise Harel : Le respect des principes et des règles du jeu](#)
- [Ottawa invoque sa propre turpitude](#)
- [Perspectives](#)

Le 4 décembre 1998, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'Organisation des Nations unies (ONU) rendait public un rapport très sévère sur la performance du Canada et des provinces, dont le Québec, en matière de respect des droits.

Ce rapport ne doit pas tomber dans l'oubli. Il vient appuyer et alimenter les critiques et les mises en garde faites depuis des années par des organismes populaires, communautaires, féministes et syndicaux à l'égard des politiques néo-libérales des gouvernements.

Il vient surtout remettre la notion fondamentale de *droits* au coeur du débat sur l'avenir des programmes sociaux au Canada comme au Québec.

Publié par une coalition initiée par
la Ligue des droits et libertés et
l'Association des juristes américains

Mars 1999

Coordination de la publication : Association des juristes américains, Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) et Ligue des droits et libertés

Réalisé grâce à la contribution financière de la Fondation Béati et de plusieurs communautés religieuses.

Édition Web : André Leclerc

Certains éléments des travaux du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU sont disponibles [sur Internet](#).

On peut s'informer auprès de Marie-Ève Hébert, Ligue des droits et libertés, 4416, Saint-Laurent, bur. 101, Montréal, H2W 1Z7, (514) 849-7717.

D'où vient ce rapport ?

Les 26 et 27 novembre 1998, à Genève, des représentants et représentantes des gouvernements canadien et québécois comparaissaient devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'Organisation des Nations Unies. C'est quelques jours après ces audiences, le 4 décembre, que le Comité rendait public un rapport qui a été, durant quelques jours, largement couvert dans les médias et que nous publions intégralement dans ces pages. Mais qu'est-ce que ce Comité et pourquoi le Canada et le Québec devaient-ils lui rendre des comptes ?

Le Comité a été créé en 1985 pour surveiller l'application, par les États parties, des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En adhérant à ce Pacte, les États acceptent de leur plein gré une série d'obligations juridiques qui leur imposent de respecter les droits et les dispositions qui y sont contenus. Ils deviennent redevables devant la communauté internationale, devant les autres États signataires, ainsi que devant leur propre population.



Une partie du siège des Nations Unies à Genève.

Le Comité est formé de dix-huit experts et expertes, siégeant à titre individuel, élus par l'assemblée des 137 pays signataires dont le Canada. Le Comité est notamment chargé d'examiner les rapports que présentent les États sur les mesures qu'ils ont prises et les progrès qu'ils ont accomplis en vue de la réalisation des droits reconnus dans le Pacte.

Le Canada en était à son troisième rapport. En 1997, il a présenté un volumineux document faisant état du respect des droits au pays et dans chacune des provinces. En mai 1998, le Comité prenait connaissance de ce rapport et posait 81 questions sur celui-ci au fédéral et aux provinces. Après avoir fait part de ses réponses, le Canada s'est présenté devant le Comité à Genève, à la fin novembre. Le Québec était la seule province directement représentée.

Lors de l'étude du rapport du Canada, les membres du Comité étaient les suivants : M. Ade Adekuoye (Nigéria), M. Mahmoud Samir Ahmed (Égypte), M. Philip Alston (Australie), M. Ivan Antanovich (Biélorus), Mme Virginia Bonoan-Dandan (Philippines), M. Dumitru Ceausu (Roumanie), M. Oscar Ceville (Panama), M. Abdessatar Grissa (Tunisie), Mme María de los Angeles Jiménez Butragueño (Espagne), M. Valeri I. Kouznotsov (Fédération de Russie), M. Jaime Alberto Marchán Romero (Équateur), M. Ariranga Govindasamy Pillay (Maurice), M. Kenneth Osborne Rattray (Jamaïque), M. Walid M. Sa'di (Jordanie), M. Eibe Reidel (Allemagne), M. Philippe Texier (France), M. Nutan Thapalia (Népal) et M. Javier Wimer Zambrano (Mexique).

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été adopté le 16 décembre 1966 et est entré en vigueur le 3 janvier 1976. Il a été élaboré pour mettre en oeuvre la Déclaration universelle des droits de l'Homme au même titre que le Pacte international relatifs aux droits civils et politiques. Le Canada y a adhéré dès le départ. Le Québec a fait de même, le 21 avril 1976, en adoptant le décret 1438-76.

Le 16 décembre 1977, l'Assemblée générale des Nations Unies déclarait :

« La jouissance complète des droits civils et politiques est impossible sans celle des droits économiques, sociaux et culturels ».

Plus récemment, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne, 1993), réitérait que :

« Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. [...] Il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir, de mettre en oeuvre et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales ».

Ainsi, les droits prévus au Pacte sont tout aussi importants pour le respect des droits humains que tous les autres.

Les dispositions du Pacte se subdivisent de la façon suivante :

L'article premier énonce le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Il stipule notamment que les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles.

Les articles 2 à 5 engagent les États parties à adopter des moyens appropriés, en particulier des mesures législatives, pour assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte, et ce, sans discrimination aucune.

Aux termes des articles 6 à 9, les États parties reconnaissent le droit au travail et le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables pour tous et toutes. Ils s'engagent en outre à assurer le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix. Ils reconnaissent également le droit de toute personne à la sécurité sociale.

Les États parties reconnaissent, en vertu des articles 10 à 12, qu'une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille. Le mariage doit être librement consenti par les futurs époux. Un niveau de vie suffisant doit être assuré à toute personne pour elle-même et sa famille. Elle doit être à l'abri de la faim et jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre.

Les articles 13 à 15 reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation et stipulent que l'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, notamment par l'instauration progressive de la gratuité. Les États parties au Pacte reconnaissent enfin à chacun le droit de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications.



Le Pacte reconnaît le droit de toute personne à se syndiquer. C'est ce que demandaient les travailleurs et les travailleuses du restaurant McDonald de la rue Mont-Royal, à Montréal (photo : Jacques Nadeau).

Le rôle joué par les organismes non-gouvernementaux du Québec

La Ligue des droits et libertés s'est jointe à l'Association américaine des juristes dès 1994 pour entreprendre une analyse des politiques sociales et économiques à la lumière des obligations du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Auparavant, l'Association américaine des juristes avait effectué des représentations auprès du Comité du Pacte lors du deuxième rapport du Canada qui avait abouti à une condamnation sur treize éléments des orientations gouvernementales. Toutefois, peu d'organismes s'étaient appropriés ces conclusions au sein de leur démarche de promotion de droits humains.



Dans leurs représentations auprès du Comité, les ONG québécoises ont dénoncé les effets de la loi 186 sur l'aide sociale (photo :Jacques Nadeau).

La collaboration des deux organismes s'est affinée au cours de représentations effectuées dans le cadre du Sommet sur la pauvreté organisée par l'ONU à Copenhague. C'est ainsi qu'à la suite de consultations, réunions, analyses et échanges de dossiers avec de nombreux groupes, les deux organismes ont rédigé un premier rapport qui explicitait, dans les termes du Pacte, l'évolution de la situation des droits économiques, sociaux et culturels au Québec et au Canada. Ce premier rapport a été appuyé par la vaste coalition Solidarité populaire Québec, la Fédération des femmes du Québec, le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), le Front commun des personnes assistées sociales du Québec, l'Association des groupes d'intervention en défense des droits-santé mentale du Québec, l'Association pour la défense des droits du personnel domestique et la Fédération des infirmières et infirmiers du Québec.

D'autres organismes ont plus tard rejoint la démarche : Institut canadien d'éducation aux adultes (ICEA), Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN), Coalition pour le maintien des services de l'aide juridique, Association des juristes en droit social.

Ce texte s'ajoutait aux représentations effectuées, en mai 1998, au moment où le Comité a élaboré 81 questions très précises sur le rapport du Canada et des provinces, dont le Québec.

Me Lucie Lamarche, avocate et professeur au Département des Sciences juridiques de l'UQAM, et François Saillant, coordonnateur du FRAPRU, ont assisté à la comparution du Canada et du Québec, à Genève, à la fin novembre 1998. Cette présence avait été précédée d'une conférence de presse et de l'émission de communiqués faisant connaître les points de vue des organismes non-gouvernementaux sur les enjeux de cette comparution.

Toutes ces interventions ont permis d'obtenir un rapport qui ramène le débat sur l'avenir des programmes sociaux à l'essentiel, soit le respect ou non des droits humains reconnus dans le Pacte des droits économiques, sociaux et culturels par le Québec et le Canada.

Depuis la sortie du rapport, le 4 décembre, les ONG se sont donné pour rôle de le faire connaître le plus largement possible, ce qu'ils ont fait lors de conférences de presse, lors de nombreuses entrevues avec des médias, lors de rencontres avec des groupes, ainsi que par la présente publication.

Le rapport du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU

La traduction officielle des observations finales du Comité n'ayant pas encore été réalisée par l'ONU, il s'agit de notre propre traduction. Les textes en encadrés sont de nous.

Le Comité a examiné le troisième rapport périodique du Canada sur les droits visés par les articles 1 à 15 du Pacte (E/1994/104/Add. 14) dans le cadre de ses 46^e et 48^e réunions, tenues les 26 et 27 novembre 1998, et a adopté, à sa 57^e réunion, tenue le 4 décembre 1998, les conclusions suivantes.

A. Introduction

2. Le Comité remercie le gouvernement du Canada d'avoir déposé un rapport exhaustif qui respecte, dans l'ensemble, ses directives concernant les rapports, et d'avoir présenté des réponses écrites approfondies à sa série de questions.

Le Comité fait remarquer que, bien que la délégation ait été composée d'un grand nombre d'experts, trop peu de questions ont fait l'objet de réponses détaillées ou précises. En outre, compte tenu de la structure fédérale du Canada et de l'importance de la compétence des administrations provinciales, l'absence d'experts représentant plus particulièrement les grandes provinces, sauf le Québec, a grandement restreint la profondeur possible du dialogue sur les questions clés. Le Comité constate avec satisfaction que le gouvernement du Canada a amorcé de vastes consultations avec des organisations non gouvernementales (ONG) lors de la rédaction du rapport, qu'il a présenté l'information sous forme de document de base (HRI/CORE/1/Add.91) et qu'il a fourni des renseignements supplémentaires au cours de l'examen du rapport.



Photo : Jean-François Leblanc.

B. Aspects positifs

3. Le Comité constate que, depuis cinq ans, le Canada se classe au premier rang de l'Indice du développement humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). L'IDH indique qu'en moyenne, les Canadiens jouissent d'un niveau de vie particulièrement élevé et que le Canada a la capacité de respecter pleinement tous les droits inscrits dans le Pacte. Malheureusement, il ne le fait pas encore, comme en témoigne l'indice de la pauvreté humaine du PNUD qui place le Canada au 10^e rang parmi les pays industrialisés.



La Cour suprême du Canada (photo : Tom Hanson/Canapresse).

4. Le Comité remarque avec satisfaction que la Cour suprême du Canada n'a pas retenu les décisions de tribunaux inférieurs et a jugé que l'article 15 (droits à l'égalité) de la Charte canadienne des droits et libertés (la Charte) impose aux gouvernements l'obligation d'affecter des ressources et de mettre en oeuvre des programmes pour aider les groupes défavorisés sur les plans social et économique, leur offrant ainsi des recours nationaux efficaces en vertu de

l'article 15 de la Charte.

5. Le Comité remarque avec satisfaction que le gouvernement fédéral a reconnu que l'article 7 de la Charte (liberté et sécurité de la personne) garantit la satisfaction des besoins fondamentaux, conformément à la décision de la Cour suprême et au Pacte.

6. Le Comité remarque avec satisfaction que, dans plusieurs décisions, le tribunal des droits de la personne du Québec a tenu compte du Pacte pour interpréter la Charte québécoise des droits et libertés de la personne et, plus particulièrement, les droits dans le domaine du travail.

7. Le Comité constate que le gouvernement, reconnaissant les graves problèmes touchant les Autochtones du Canada, a mis sur pied la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) qui a publié, en 1996, un vaste rapport traitant de nombreux droits enchâssés dans le Pacte.

8. Le Comité approuve le rétablissement du Programme de contestation judiciaire par le gouvernement fédéral, comme il l'avait recommandé lors de l'examen du deuxième rapport périodique déposé par l'État partie.

9. Le Comité approuve la déclaration de la Commission canadienne des droits de la personne selon laquelle la protection et la jouissance des droits économiques et sociaux au Canada sont insuffisantes, de même que la proposition de la Commission visant à inclure ces droits dans les lois concernant les droits de la personne, comme l'a recommandé le Comité en 1993.

10. Le Comité considère comme une amélioration le pourcentage élevé de femmes qui poursuivent des études universitaires et l'accès accru des femmes aux professions libérales traditionnellement réservées aux hommes. Il constate qu'à l'échelle mondiale, le Canada a l'un des pourcentages les plus élevés de personnes ayant terminé des études postsecondaires et l'un des pourcentages les plus élevés du PIB consacré à l'éducation postsecondaire.

C. Facteurs et difficultés entravant l'application du Pacte

11. Le Comité constate que, depuis 1994, lorsque l'État partie a sabré dans les dépenses sociales afin de lutter contre les déficits budgétaires, il n'a pas porté suffisamment attention aux conséquences négatives sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels par l'ensemble de la population canadienne et par les groupes vulnérables en particulier.

12. Le Comité a entendu amplement de témoignages de l'État partie qui laissent entendre que la complexité de l'appareil fédéral du Canada nuit à l'application du Pacte dans les domaines de ressort provincial. Le Comité trouve regrettable qu'il n'existe aucun recours judiciaire dont puisse se prévaloir une personne lésée ou le gouvernement fédéral lorsque les provinces n'appliquent pas le Pacte, à moins qu'un droit visé par celui-ci ne soit implicitement ou explicitement protégé par la Charte, par des ententes fédérales-provinciales ou intégré directement dans une loi provinciale. La délégation de l'État partie a insisté sur l'importance des processus politiques à cet égard, mais a signalé que ceux-ci sont souvent complexes.

Les droits, victimes de la lutte au déficit

Le Comité a rejoint les critiques portées depuis des années par les groupes communautaires en déplorant que « lorsque l'État partie a sabré dans les dépenses sociales afin de lutter contre les déficits budgétaires », il n'ait pas « porté suffisamment attention aux conséquences négatives sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels par l'ensemble de la population canadienne et par les groupes vulnérables en particulier ».

N'est-il pas légitime de demander que le gouvernement fédéral répare ce gâchis maintenant qu'il est dans une période de surplus budgétaires ? Ne serait-il pas tout aussi légitime que le gouvernement québécois fasse de même, lui qui en est à la quatrième et dernière année de son calendrier d'atteinte du déficit zéro.

13. Bien qu'il ait toujours utilisé le seuil de faible revenu de Statistique Canada comme mesure de la pauvreté au pays lorsqu'il a fourni au Comité des renseignements à ce sujet, le gouvernement du Canada a avisé le Comité qu'il n'accepte pas les seuils de faible revenu comme un seuil de pauvreté, même si les experts s'en servent pour examiner l'étendue et l'ampleur de la pauvreté au Canada. Sans seuil de pauvreté officiel, il est difficile de tenir les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des obligations qu'ils doivent remplir en vertu du Pacte.

D. Principaux sujets de préoccupation

14. Le Comité a appris l'existence de cas où des personnes vivant dans la pauvreté (habituellement des femmes ayant des enfants) ont déposé des plaintes contre les politiques gouvernementales qui privent ces personnes et leurs enfants d'un logement décent ainsi que de la nourriture et des vêtements dont ils ont besoin. Dans ces causes, les gouvernements provinciaux ont exhorté leurs tribunaux d'interpréter la Charte de sorte à refuser toute protection des droits visés par le Pacte, laissant ainsi les plaignants sans ressources pour satisfaire leurs besoins fondamentaux et sans aucun recours judiciaire.



Photo : Gilles H. Picard.

15. Le Comité est consterné d'apprendre que des tribunaux inférieurs du Canada ont invariablement choisi une interprétation qui exclut la protection du droit à un niveau de vie décent d'autres droits visés par le Pacte. Le Comité constate avec inquiétude que les tribunaux ont adopté cette position malgré le fait que la Cour suprême du Canada a déclaré, comme le gouvernement du Canada l'a fait devant le Comité, que la Charte peut être interprétée de manière à protéger ces droits.

16. Le Comité est également préoccupé par le fait que les droits de la femme, qui sont garantis par le Pacte, sont mal protégés au Canada. À titre d'exemple, il a mentionné l'absence de lois exigeant des employeurs qu'ils paient un salaire égal pour un travail égal dans certaines provinces et certains territoires, l'accès restreint à l'aide juridique en matière civile, la protection insuffisante contre la discrimination fondée sur le sexe que prévoient les lois sur les droits de la personne et l'application inégale de ces lois.

17. Le Comité est très préoccupé par l'écart flagrant entre les Autochtones et la majorité des Canadiens en ce qui a trait à la jouissance des droits prévus par le Pacte. Il y a eu très peu de progrès, voire aucun, pour corriger le dénuement économique et social des Autochtones. Plus particulièrement, le Comité s'inquiète vivement de la pénurie de logements décentes, du chômage endémique et du taux élevé de suicides, surtout chez les jeunes des communautés autochtones. L'incapacité de fournir une eau potable aux communautés autochtones vivant dans des réserves est aussi fort inquiétante. La délégation de l'État partie a admis que près du quart des habitations autochtones nécessitent des réparations majeures du fait qu'elles n'ont aucune commodité de base.

18. Le Comité craint le lien direct entre la marginalisation économique des Autochtones et la dépossession continue de leurs terres, comme en a fait état la CRPA, et il abonde dans le sens des recommandations de la CRPA selon lesquelles l'État partie ne devrait en aucun cas adopter des politiques qui violent les obligations découlant de traités avec les Autochtones, ni favoriser l'extinction, la conversion ou la cession de leurs droits ou de leur titre. La certitude des relations découlant des traités ne peut à elle seule justifier de telles politiques. Le Comité est grandement préoccupé par le fait que les recommandations de la CRPA n'ont pas encore été exécutées malgré l'urgence de la situation.

Les personnes assistées sociales ont-elles plus d'argent qu'elles croyaient ?

Dans ses réponses écrites au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le gouvernement québécois affirme qu'en « 1998, une personne seule, sans travail, a un revenu annuel disponible qui lui est fourni par le ministère de la Sécurité du revenu de 7 700 \$ ».

Ce sont les personnes assistées sociales qui vont être surprises de cette affirmation.

En 1998, la prestation de base à l'aide sociale n'était-elle pas de 490 \$ par mois ou... 5 880 \$ par année ? Où sont passés les 1 820 \$ manquants ?

19. Le remplacement du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) entraîne une série de conséquences négatives pour les groupes défavorisés du Canada en ce qui a trait à la jouissance des droits inscrits dans le Pacte. Dans son rapport de 1993, le gouvernement a informé le Comité que le RAPC établissait des normes nationales en matière de bien-être social, exigeant que les prestataires de l'aide sociale soient libres de choisir de travailler, garantissait le droit à un niveau de vie décent et facilitait les contestations judiciaires relatives aux programmes d'assistance sociale provinciaux financés par le gouvernement fédéral qui ne satisfaisaient pas aux normes prescrites par la Loi. À l'opposé, le TCSPS a supprimé chacune de ces caractéristiques et considérablement réduit le montant des paiements de transfert versés aux provinces aux fins de l'assistance sociale. Il a toutefois conservé les normes nationales concernant la santé, ne donnant ainsi aucune souplesse aux provinces dans un domaine tout en leur en concédant dans d'autres. La délégation n'a avancé aucune explication pour justifier cette incohérence. Le Comité déplore qu'en accordant pratiquement un pouvoir discrétionnaire absolu aux provinces en ce qui a trait aux droits sociaux, le gouvernement du Canada a créé une situation où les normes du Pacte peuvent être sapées et où la responsabilité réelle a été radicalement amoindrie. À cet égard, le Comité renvoie au paragraphe neuf de l'observation générale n° 3.

20. Le Comité est préoccupé par le fait que les récentes restrictions successives touchant les prestations de l'assurance-emploi ont entraîné une chute dramatique du nombre de chômeurs bénéficiaires, qui est passé à environ la moitié de ce qu'il était auparavant, une diminution du taux des prestations, des réductions de la durée des prestations et une accessibilité de plus en plus restreinte aux prestations pour les travailleurs à temps partiel. Le nouveau programme devait assurer de meilleures prestations aux familles à faible revenu, mais en réalité, moins de ces familles y sont admissibles. Les travailleurs à temps partiel, jeunes, employés de façon intermittente ou pour une durée déterminée et les travailleurs saisonniers subissent davantage de restrictions et se voient souvent refuser des prestations même s'ils contribuent de façon importante à la caisse de chômage.

21. Le Comité a reçu de l'information selon laquelle les prestations d'aide sociale ont subi des compressions de l'ordre d'environ 10 % pour les personnes célibataires au Manitoba, de 35 % pour les personnes célibataires en Nouvelle-Écosse et de 21,6 % pour les familles et les personnes célibataires en Ontario. Ces compressions semblent avoir eu d'importantes incidences négatives sur les groupes vulnérables, entraînant une augmentation du nombre déjà élevé de sans-abri et de personnes souffrant de la faim.

22. Le Comité est préoccupé par le fait que dans toutes les provinces sauf deux (le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve), la Prestation nationale pour enfants (PNE) mise en oeuvre par le gouvernement fédéral, qui est destinée à tous les enfants des familles à faible revenu, n'est en fait accordée qu'aux enfants de parents défavorisés occupant un emploi puisque les provinces sont autorisées par le gouvernement fédéral à déduire la somme intégrale de la PNE du montant d'aide sociale reçu par les parents.

23. Le Comité constate avec inquiétude que l'abolition du Régime d'assistance publique du Canada et des compressions touchant les prestations d'aide sociale ainsi que les services et les programmes sociaux ont eu une incidence particulièrement grave sur les femmes, notamment les femmes célibataires, qui comptent pour la majorité des personnes défavorisées, des adultes prestataires de l'aide sociale et des bénéficiaires de programmes sociaux.

24. Le Comité est très inquiet du fait qu'un pays aussi riche que le Canada ait laissé le problème des sans-abri et du logement inadéquat atteindre une ampleur telle que les maires des dix plus grandes villes du Canada considèrent aujourd'hui le problème des sans-abri comme une catastrophe nationale.

25. Le Comité est inquiet du fait que les prestations provinciales d'aide sociale et les autres mesures d'aide au revenu n'ont manifestement pas suffi à couvrir les frais de loyer des personnes défavorisées. Au cours des cinq dernières années, le nombre de locataires consacrant plus de 50 % de leur revenu au loyer a augmenté de 43 %.

26. Le Comité est inquiet du fait qu'en Ontario et au Québec, les gouvernements aient adopté des lois visant à verser les prestations d'aide sociale directement aux propriétaires sans le consentement des bénéficiaires, malgré que la Commission des droits de la personne du Québec et le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario aient jugé discriminatoire cette façon de procéder à l'égard des bénéficiaires de l'aide sociale.

27. Le Comité est fort préoccupé par le fait que le gouvernement de l'Ontario ait donné suite à sa décision d'appliquer des compressions de 21,6 % aux prestations d'aide sociale en dépit des affirmations voulant qu'une telle mesure fasse de nombreux sans-abri.

28. Le Comité est inquiet du fait que les importantes compressions touchant les programmes provinciaux d'aide sociale, le manque de logements adéquats et abordables, et la discrimination générale au chapitre du logement créent des obstacles pour les femmes qui tentent d'échapper à la violence conjugale. Conséquence : un grand nombre de ces femmes sont forcées de choisir, d'une part, de retourner ou de demeurer dans un environnement violent, ou, d'autre part, d'être sans-abri et privées des aliments et des vêtements dont elles-mêmes et leurs enfants ont besoin.

29. Le Comité constate que les femmes autochtones vivant dans des réserves ne jouissent pas du même droit au partage égal des biens matrimoniaux au moment de la rupture d'un mariage que les femmes vivant à l'extérieur des réserves.

Assurance-emploi : Ottawa se lave les mains

Alors que le Comité d'experts s'interrogeait sur l'effet des modifications apportées au Programme d'assurance-emploi sur « la baisse spectaculaire du pourcentage de chômeurs touchant des prestations d'assurance-emploi qui est passé de 83 % en 1990 à 43 % en 1997 », le fédéral n'a rien trouvé de mieux que de questionner l'instrument de mesure : « Il s'agit d'une mesure imparfaite. Certains prestataires ne sont pas en chômage (par exemple, ils travaillent tout en recevant des prestations ou déclarent ne pas se chercher du travail) et certains ne sont que temporairement inadmissibles à des prestations (par exemple, ils reçoivent une indemnité de départ ou se trouvent dans la période d'attente de deux semaines avant le début des prestations). De plus, le chômage ne résulte pas dans tous les cas d'une perte d'emploi. Bon nombre de chômeurs n'ont guère ou pas d'antécédents de travail ou ont de plein gré quitté leur emploi ».

Pas d'augmentation des sans-abri ?

Dans sa réponse au Comité sur l'ampleur du problème de l'itinérance, le gouvernement québécois écrit qu'une « évaluation récente effectuée par des spécialistes indique que ce phénomène n'a pas augmenté de manière sensible depuis les dernières années » (p. 33-34). À peine trois jours avant sa comparution à Genève, un rapport publié par Santé Québec contredisait carrément cette prétention : « Par rapport au chiffre de 15 000 itinérants véhiculé depuis une dizaine d'années, le nouveau chiffre de 28 000 itinérants représente une réalité beaucoup plus inquiétante ».

30. Le Comité est inquiet du fait qu'au moins six provinces canadiennes (y compris le Québec et l'Ontario) aient adopté des programmes de « *workfare* » qui assujettissent le droit à l'aide sociale à des mesures d'emploi obligatoire ou réduisent les prestations d'aide sociale des bénéficiaires, généralement jeunes, qui revendiquent leur droit de choisir librement le type d'emploi qui leur convient. Souvent, les emplois offerts dans le cadre de ces programmes ne sont pas protégés par les lois régissant les droits fondamentaux dans le domaine du travail et les normes du travail. De plus, le Comité constate que dans la province de Québec, les mesures d'emploi obligatoire sont mises en oeuvre en dépit de l'opinion de la Commission des droits de la personne et de la décision du Tribunal des droits de la personne selon lesquelles ces programmes sont une forme de discrimination fondée sur le statut social et l'âge.

31. Le Comité constate que le projet de loi 22 intitulé « Loi visant à empêcher la syndicalisation » a été adopté par l'Assemblée législative de l'Ontario le 24 novembre 1998. Cette loi prive les participants aux programmes d'emploi obligatoire du droit d'adhérer à un syndicat, de négocier collectivement et de faire la grève. À la suite d'une demande du Comité, le gouvernement n'a fourni aucun renseignement relativement à la conformité de la *Loi* avec le Pacte. Le Comité estime que la *Loi* va manifestement à l'encontre de l'article 8 du Pacte et enjoint l'État partie de prendre des mesures pour abolir les dispositions non réglementaires.

32. Le Comité s'inquiète du fait que le salaire minimum ne permet pas aux travailleurs d'avoir un niveau de vie adéquat, en tenant compte des besoins de leur famille.

33. Le Comité est consterné d'apprendre que le nombre de banques alimentaires au Canada a presque doublé entre 1989 et 1997 et que ces dernières ne parviennent à combler qu'une fraction des besoins croissants des personnes défavorisées.

34. Le Comité est préoccupé par le fait que l'État partie n'ait pas tenu compte des principales préoccupations et recommandations émises par le Comité en 1993 lors de l'adoption de politiques à l'échelle fédérale et provinciale-territoriale qui ont eu pour effet d'accroître la pauvreté et le nombre de sans-abri parmi les membres des groupes vulnérables, et ce, en une période d'intense croissance économique et de grande aisance.

35. Le Comité est préoccupé par le nombre alarmant de sans-abri chez les jeunes et les jeunes familles. Selon des renseignements reçus du Conseil national du Bien-être, plus de 90 % des mères célibataires de moins de 25 ans vivent dans la pauvreté. Les taux de chômage et de sous-emploi sont également sensiblement plus élevés chez les jeunes que dans la population en général.

36. Le Comité est également préoccupé par les compressions considérables touchant les services offerts aux personnes handicapées, tels que les soins à domicile, les soins auxiliaires et les systèmes de transport adaptés aux besoins spéciaux, de même que par le resserrement des règles d'admissibilité pour les personnes handicapées. Les programmes destinés aux anciens patients d'établissements psychiatriques semblent être tout à fait inadéquats. Bien que le gouvernement n'ait fourni aucun renseignement au Comité en ce qui a trait au nombre de sans-abri chez les anciens patients d'établissements psychiatriques, le Comité a appris que beaucoup de ces personnes finissent dans la rue, tandis que d'autres vivent dans des logements inadéquats et ne bénéficient pas de services de soutien suffisants.

37. Le Comité juge alarmante la situation des milliers de réfugiés canadiens au sens de la Convention qui ne peuvent obtenir le statut de résident permanent pour plusieurs raisons, y compris le manque de pièces d'identité, et qui ne peuvent être réunis à leur famille avant une période de cinq ans.

38. Le Comité juge inquiétant que 20 % de la population adulte du Canada soit analphabète.

39. Le Comité est préoccupé par le fait que les programmes de prêts pour l'éducation postsecondaire ne sont accessibles qu'aux citoyens canadiens et aux résidents permanents, et que les réfugiés reconnus qui n'ont pas de statut de résident permanent de même que les demandeurs d'asile n'y sont pas admissibles. Le Comité s'inquiète également de ce que les frais de scolarité des universités canadiennes aient considérablement grimpé ces dernières années, ce qui signifie que les personnes défavorisées peuvent difficilement fréquenter l'université sans prêt et bourse. Un autre sujet de préoccupation est l'augmentation substantielle de la dette moyenne des étudiants à la fin de leurs études.

E. Suggestions et recommandations



« Le Comité encourage l'État partie à adopter les mesures nécessaires pour assurer le respect des droits économiques, sociaux et culturels des femmes, y compris le droit à une rémunération égale pour un travail de valeur égale. »
Photo : La Marche des femmes contre la pauvreté, en 1995 (photo : Jacques Nadeau).

40. Le Comité recommande à l'État partie d'envisager le rétablissement d'un programme national prévoyant des transferts de fonds réservés à l'aide sociale et aux services sociaux et comportant des droits universels et des normes nationales ; le programme accorderait à toutes les personnes nécessiteuses le droit ayant force obligatoire de recevoir une aide sociale suffisante, de choisir librement leur emploi, d'interjeter appel et de changer librement d'emploi.

41. Le Comité exhorte l'État partie à établir officiellement un seuil de pauvreté et d'établir des niveaux d'assistance sociale qui assurent la réalisation d'un niveau de vie suffisant.

42. Le Comité recommande que les ententes fédérales-provinciales soient ajustées afin d'assurer par tous les moyens appropriés que des services tels les soins de santé mentale, les soins à domicile, les soins aux enfants et autres personnes ayant besoin de soins, les refuges pour femmes violentées et l'aide juridique pour les matières non criminelles soient disponibles à un niveau qui assure le droit à un niveau de vie suffisant.

43. Le Comité enjoint l'État partie de donner immédiatement suite aux recommandations de la Commission royale sur les personnes autochtones et de prendre sans tarder des mesures concrètes pour assurer le respect des droits fondamentaux des Autochtones en matière d'économie, de territoires et de ressources de façon à garantir la viabilité de leur économie et de leur culture.

44. Le Comité recommande que le régime de la Prestation nationale pour enfants soit modifié de façon à interdire aux provinces de déduire la prestation de l'aide sociale versée.

45. Le Comité recommande que le Régime d'assurance-emploi du Canada soit modifié de façon à offrir à tous les chômeurs des prestations suffisantes pour une période de temps entièrement conforme à leur droit à la sécurité sociale.

La redistribution de la richesse passerait par les banques... alimentaires

« Loin d'être négative, l'existence des banques alimentaires démontre la volonté d'une société de partager ses ressources avec ses membres les plus démunis et ce, d'une façon volontaire, non gérées par l'État. Elles constituent des moyens de redistribution des ressources, comme un programme d'intervention gouvernementale peut l'être, sans la contribution obligatoire de l'État. »
Voilà un extrait des réponses écrites du gouvernement québécois à l'ONU (p. 31-32). Les banques alimentaires qui ne croyaient distribuer que de la nourriture viennent d'apprendre qu'elles redistribuent aussi...
de la richesse !



Une redistribution de la richesse ?
(photo : Amélie Binette).

46. Le Comité recommande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux considèrent l'itinérance et les problèmes de logement comme une urgence nationale, en rétablissant ou en renforçant, selon le cas, les programmes de logement social pour les personnes nécessiteuses, en améliorant et en appliquant de façon appropriée les lois antidiscriminatoires en matière de logement, en rétablissant les allocations-logement et les prestations d'aide sociale à des niveaux réalistes, en offrant des services de soutien suffisants aux personnes handicapées, en renforçant l'observation du droit des locataires au maintien dans les lieux et en protégeant davantage le parc de logements locatifs abordables contre la conversion à d'autres fins. Le Comité exhorte l'État partie à adopter une stratégie nationale visant à réduire la pauvreté et le nombre de sans-abri.

47. Le Comité enjoint l'État partie, en consultation avec les collectivités concernées, de remédier à la situation décrite au paragraphe 29 en veillant au respect intégral des droits de la personne.

48. Le Comité recommande au gouvernement du Canada de prendre des mesures positives bien précises pour faire en sorte que les personnes handicapées puissent jouir de droits économiques et sociaux, conformément à l'observation générale n° 5 du Comité.

49. Le Comité exhorte le gouvernement du Canada à élaborer des programmes appropriés et à élargir ceux qui existent déjà en vue d'aplanir les obstacles financiers à l'éducation postsecondaire pour les étudiants à faible revenu, sans aucune discrimination fondée sur le statut de citoyen.

50. Le Comité prie instamment les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux d'adopter des positions devant les tribunaux qui sont conformes à leurs obligations de promouvoir les droits reconnus dans le Pacte.

51. Le Comité enjoint également les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux d'étendre la protection prévue dans les lois relatives aux droits de la personne pour y inclure les droits sociaux et économiques, et de protéger les personnes défavorisées dans tous les secteurs de compétence contre la discrimination fondée sur le statut social ou économique. En outre, les mécanismes d'exécution prévus dans les lois relatives aux droits de la personne doivent être renforcés afin d'assurer que tous les cas de revendication en matière de droits de la personne qui ne sont pas réglés par l'entremise de la médiation soient rapidement jugés devant un tribunal des droits de la personne compétent, et que des dispositions soient prises pour offrir une aide juridique aux groupes vulnérables.

52. Le Comité, comme dans son examen antérieur du rapport du Canada, rappelle que les droits économiques et sociaux ne devraient pas être réduits à des « principes et objectifs » dans les pourparlers permanents entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires concernant les programmes sociaux.

Le Comité exhorte donc le gouvernement fédéral à prendre des mesures concrètes pour veiller à ce que les provinces et territoires soient informés de leurs obligations juridiques en vertu du Pacte et à ce qu'ils rendent exécutoires les droits établis dans le Pacte par l'entremise des lois ou des politiques et par la mise en place de mécanismes de contrôle et d'instances décisionnelles indépendantes et adéquates.

53. Le Comité encourage l'État partie à adopter les mesures nécessaires pour assurer le respect des droits économiques, sociaux et culturels des femmes, y compris le droit à une rémunération égale pour un travail de valeur égale.

54. Le Comité recommande également qu'une part accrue des budgets fédéral, provinciaux et territoriaux soit spécialement consacrée à des mesures destinées à combattre la pauvreté chez les femmes et leurs enfants et à offrir des garderies à prix abordable et une aide juridique pour les problèmes familiaux. Des mesures visant à assurer un appui suffisant aux maisons d'hébergement pour femmes battues, aux services de prestation de soins et aux organisations féminines non gouvernementales devraient également être mises en place.

55. Le Comité exhorte les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à examiner leurs lois en matière de travail obligatoire (« *workfare* ») afin de voir à ce qu'aucune des dispositions ne viole le droit de choisir librement son emploi ainsi que d'autres normes du travail, y compris le salaire minimum, droits qui sont non seulement garantis par le Pacte, mais également par les conventions de l'OIT en matière de normes et droits fondamentaux dans le domaine du travail.

Le Canada était-il sincère ?

« Le Canada est fermement résolu à respecter ses engagements en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tout comme il appuie d'ailleurs sans réserve l'ensemble des instruments internationaux voués à la défense des droits de la personne ».

(L'ambassadeur Mark J. Moher, chef de la délégation canadienne devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, Genève, 26 novembre 1998.)

56. Le Comité enjoint les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux d'accorder davantage de priorité aux mesures visant à réduire le taux d'analphabétisme au Canada.

57. Le Comité recommande à l'État partie de demander au Conseil canadien de la magistrature de fournir à tous les juges un exemplaire des conclusions du Comité et d'encourager la formation des juges relativement aux obligations du Canada en vertu du Pacte.

58. Le Comité recommande aussi que comme la population est généralement peu sensibilisée à la question des obligations relatives aux droits de la personne prévues dans les traités, le grand public, les établissements publics et les fonctionnaires à tous les échelons du gouvernement soient informés par l'État partie des obligations relatives aux droits de la personne qui incombent au Canada en vertu du Pacte. À ce chapitre, le Comité désire souligner particulièrement l'observation générale n° 9 concernant l'application du Pacte à l'échelle nationale.

59. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral élargisse le Programme de contestation judiciaire afin d'inclure les contestations des lois et des politiques provinciales susceptibles de contrevenir aux dispositions du Pacte.

60. Enfin, le Comité demande à l'État partie d'assurer une large diffusion au Canada des présentes conclusions et d'informer le Comité des mesures prises pour donner suite à ces recommandations dans son prochain rapport périodique.

Réponse à la ministre Louise Harel

Le respect des principes et des règles du jeu

En signant, en 1976, le Pacte sur les droits économiques, culturels et sociaux, le Québec s'engageait à réaliser pleinement les droits à un niveau décent.

Georges LEBEL
*Professeur à l'UQAM et membre
de l'Association américaine des juristes*

La présente lettre a été expédiée aux journaux suite à une entrevue que Mme Louise Harel, alors ministre de l'Emploi et de la Solidarité, a accordée à la Presse canadienne et qui a été publiée dans les quotidiens, le 8 décembre. La lettre de Georges Lebel a été reprise dans *Le Devoir* du 17 décembre.

Les experts du Comité du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies constatent notamment que le Québec viole ses engagements internationaux lorsqu'il force les jeunes à un parcours pour l'emploi et saisit les prestations des personnes assistées sociales. Mme Harel, alors ministre de la Solidarité, le prend mal et a choisi d'attaquer la qualité des experts qui viendraient de pays « *moins bien cotés que le Québec ou le Canada en matière de droits de l'homme* » et qui « *manifestement en demandent plus aux autres qu'à leur pays d'origine* ».

La faim, moins grave au Québec ? (photo : Amélie Binette).



Ce raisonnement oublie qu'il s'agit de droits et que les violations des autres ne peuvent justifier nos manquements, pas plus que la violence ailleurs ne rend tolérable la femme ou l'enfant battus ici. En signant en 1976 le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels, instrument de mise en oeuvre de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), le Québec ne s'est pas engagé à faire relativement mieux que les autres, il s'est engagé à réaliser pleinement les droits à un niveau de vie décent, à la santé, à l'éducation et à un travail rémunérateur. Il s'agit d'une obligation de résultat et l'État doit tout mettre en oeuvre pour que ces droits se réalisent progressivement, c'est-à-dire sans recul.

La réflexion de la ministre condamne au silence tous nos groupes qui dénoncent les violations des droits un peu partout dans le monde puisqu'on pourra toujours rétorquer que le Québec et le Canada ne sont pas sans taches. À la limite, ce raisonnement censure et discrédite tous ceux dont le gouvernement ne respecte pas les droits : « *Vous n'avez pas la parole parce que votre État viole [vos] les droits.* »

Quant au fait incontestable qu'il y a quantitativement ou qualitativement moins de violations des droits au Québec, il faudra convaincre les victimes d'ici que leur sort est enviable, que le sans-abri a moins froid dans un pays riche, que l'affamé y est plus gras, que la discrimination des jeunes y est de moindre conséquence, que l'exclusion y est plus confortable, que le chômage y est joyeux. Accepter cela ici, ce serait effectivement se condamner au silence par rapport aux autres.

C'est pourquoi notre devoir de citoyen est de rappeler à notre État ses engagements lorsqu'il ne les remplit plus et c'est son obligation de fournir aux victimes les moyens de faire sanctionner judiciairement ces droits lorsqu'ils sont violés. C'est ce que lui ont dit la Commission des droits de la personne et le Tribunal du même nom, et c'est ce que viennent de lui rappeler les experts de l'ONU qui siègent à Genève.

Ces experts indépendants travaillent bénévolement et sont élus par le Conseil économique et social des Nations unies sur propositions des États. Ce n'est pas un État, mais l'ensemble des États, qui les choisit sous l'autorité de l'Assemblée générale. Cette légitimité-là en vaut bien d'autres.

Il serait peut-être opportun de rappeler que c'est l'article 2 de ce même Pacte qui consacre le droit à l'autodétermination revendiqué à juste titre par le gouvernement auquel appartient Mme Harel. Ne risque-t-elle pas de compromettre ce droit fondamental du peuple en dépréciant les mécanismes internationaux de protection des droits qui y sont rattachés, qu'ils soient civils, culturels, économiques, politiques ou sociaux ? En signant le Pacte en 1976, le Québec de René Lévesque s'est engagé à se soumettre à un examen quinquennal par un Comité d'experts indépendants ; ceux qui s'en réclament doivent nous dire s'ils en respectent toujours les principes et les règles du jeu.

Ottawa invoque sa propre turpitude

Si la porte-parole du gouvernement québécois, Mme Louise Harel, a choisi de déprécier le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, le fédéral a tenté de faire de même avec son rapport, en laissant entendre qu'il était dépassé.

Le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, a en effet expliqué, le jour même de la parution des commentaires du Comité, que ceux-ci s'appuyaient sur des données datant de 1995 et ne tenaient pas compte de réformes entreprises depuis ce temps par le fédéral. Ce faisant, le ministre invoquait sa propre turpitude, puisque ces données provenaient... du gouvernement fédéral lui-même.

L'excuse est par ailleurs très faible, quand on sait que le Canada a, dans ses réponses écrites aux questions de l'ONU puis lors de sa comparution à Genève, introduit des éléments d'actualité qui n'ont en rien convaincu le Comité que la situation avait changé au pays.



Paul Martin a ignoré le rapport de l'ONU, lors de son budget de février 1999 (photo : Jacques Nadeau).

Depuis ce temps, Ottawa a choisi de se murer dans le silence le plus absolu sur le rapport du Comité... attitude tout à fait contraire à celle que Jean Chrétien se plaît à adopter quand vient le temps de s'appuyer sur l'Indice de développement humain aussi issu de l'ONU pour se vanter que « le Canada est le meilleur pays au monde ».

Dans son budget du 16 février 1999, le gouvernement Chrétien a démontré quel respect il accordait au rapport de l'ONU en ignorant systématiquement presque toutes ses remarques et ses recommandations ayant des incidences budgétaires, notamment celles de modifier substantiellement le Régime d'assurance-emploi et de « s'attaquer sans tarder aux problèmes nationaux des sans-abri et du logement inadéquat ».

Perspectives

Les critiques adressées par le Comité du Pacte, suite à l'examen du rapport du Canada et du Québec, rejoignent celles adressées, depuis plusieurs années, par les organismes communautaires. Elles représentent un appui important à la lutte pour la promotion des droits économiques, sociaux et culturels et constituent une condamnation sans appel de plusieurs mesures prises récemment par le Canada et le Québec.

Elles ramènent surtout le débat sur l'avenir des programmes sociaux à l'essentiel, soit le respect ou non des droits humains reconnus dans le Pacte des droits économiques, sociaux et culturels auquel le Canada et le Québec ont adhéré en 1976.

Les instruments internationaux ne peuvent-ils être utiles dans nos luttes ? (photo : Sébastien Bouchard).



Les constatations et recommandations du Comité de l'ONU nous interpellent à plusieurs niveaux, notamment sur le niveau de gouvernement approprié à la mise en oeuvre de ses droits ou encore sur le travail de définition de concepts comme le seuil de pauvreté et le droit de choisir librement son travail. Elles font ressortir les lacunes évidentes des protections résultant des Chartes et lois relatives aux droits de la personne quant aux droits économiques et sociaux. Elles devraient aussi nous amener à nous pencher sur l'utilisation optimale de cette condamnation du Canada et du Québec au sein de nos différentes luttes, ainsi que sur le travail de préparation du prochain rapport du Canada et du Québec.

De plus, suite au 50^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Ligue des droits et libertés, avec différents partenaires, a mis de l'avant une déclaration commune.

Celle-ci émet diverses propositions, dont l'opportunité de la mise en place d'un observatoire québécois permanent, indépendant des gouvernements, chargé d'évaluer, périodiquement et publiquement, l'action gouvernementale et celle des entreprises en matière de reconnaissance et de protection des droits économiques, sociaux et culturels. Cette proposition s'avère-t-elle une avenue intéressante au suivi du troisième rapport du Comité du Pacte ?

Enfin, les résultats obtenus dans le cadre des représentations auprès du Comité du Pacte ne représentent-ils pas également un facteur important de réflexion sur l'opportunité, dans nos stratégies de lutte, d'intervenir auprès d'organismes internationaux et d'utiliser d'autres instruments internationaux des droits humains.

De toute façon, ce document se veut un outil pour l'appropriation et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels au sein de notre société... à nous d'y donner le plus d'impact possible.