



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/C.12/1998/NGO/4
7 octobre 1998

Original : FRANÇAIS

COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS
Dix-neuvième session
16 novembre - 4 décembre 1998

APPLICATION DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS

Exposé écrit présenté par l'Association américaine de juristes
(section pancanadienne) et la Ligue des droits et libertés
du Québec (Canada), affiliée à la Fédération internationale des
ligues des droits de l'homme, organisations non gouvernementales
dotées du statut consultatif spécial

Le Secrétaire général a reçu l'exposé écrit ci-après, dont le texte est distribué conformément à la résolution 1988/4 du Conseil économique et social, en date du 24 mai 1988.

[28 septembre 1998]

1. Cette note, relative à l'examen du troisième rapport périodique du Canada (CCPR/C/103/Add.5), est présentée par l'Association américaine de juristes (section pancanadienne) et par la Ligue des droits et libertés du Québec (Canada), affiliée à la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme. Ouvrant principalement au Québec, nous avons consulté nos membres et plus de 150 groupes populaires et syndicaux québécois pour la préparation de ce rapport dans une démarche d'éducation aux droits qui s'est étendue sur plus de trois ans.
2. Le troisième rapport périodique du Canada présenté en vertu des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été soumis en novembre 1997, avec deux ans de retard.

3. Depuis le dernier examen de la situation canadienne, en 1993, chaque année a été marquée au Canada par l'adoption de législations et de politiques qui ont porté atteinte de manière significative au droit des citoyens et citoyennes de ce pays de bénéficier d'un niveau supérieur de jouissance des droits économiques et sociaux garantis par le Pacte. Nous invitons le Comité à constater que le rapport du Canada fait allusion à des situations et à des actions postérieures à l'année 1995 et qu'il est, de ce fait, autorisé dans son dialogue à examiner tous les faits postérieurs.

4. La présente communication veut mettre en lumière le défaut de plus en plus manifeste des signataires canadiens du Pacte quant au respect et à la mise en oeuvre de manière progressive du droit à un travail rémunérateur et à un niveau de vie suffisant et des autres droits économiques et sociaux, alors qu'ils se vantent de la première place que leur accorde le rapport mondial sur le développement humain, du Programme des Nations Unies sur le développement.

A. Mise en cause de la progressivité des droits par
le Gouvernement canadien

5. Depuis 1990, l'ensemble du système de couverture sociale canadien a subi des réductions importantes. Le principe de l'universalité de certains programmes a été remis en cause, comme les pensions de vieillesse et les allocations familiales, remplacées depuis par une prestation fiscale intégrée, accroissant considérablement le nombre de personnes devant recourir aux différents régimes provinciaux d'aide sociale. Le Gouvernement québécois a estimé que les changements apportés au régime d'assurance-chômage depuis 1990 ont pour effet d'exclure plus de 130 000 personnes annuellement, dont plus de 30 000 doivent maintenant recourir à l'aide sociale.

1. Les articles 6 et 7 du Pacte concernant le travail

6. Le régime d'assurance-chômage, créé pour protéger contre le risque social de la perte d'emploi, a été transformé radicalement en un programme d'incitation au travail et en mécanisme de gestion de la main-d'oeuvre. Ces modifications ont aussi pour effet d'exclure près de la moitié des anciens bénéficiaires du régime (seulement 43 % des cotisants qui perdent leur emploi reçoivent des prestations, contre 80 % en 1993), et de faire porter une partie des coûts du nouveau régime d'assurance-emploi sur les travailleurs temporaires et précaires qui doivent cotiser sans avoir la garantie d'en bénéficier. Des surplus énormes de l'ordre de 20 milliards de dollars (septembre 1998) ont été dégagés par ces mesures qui ont transformé le système de protection sociale en une taxation du travail et des travailleurs et travailleuses.

2. L'article 9 (sécurité sociale)

7. Le Gouvernement fédéral a abandonné progressivement sa participation au financement des programmes sociaux provinciaux pour finalement abolir le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) en 1995. Or, le Gouvernement canadien a toujours prétendu, y compris dans sa protestation formelle de juillet 1993, que ce mécanisme constituait pour lui le mode de mise en oeuvre de ses obligations internationales. Ce manque à gagner pour les provinces se traduit par des réductions dramatiques dans les programmes sociaux de compétence provinciale.

3. L'article 11 (droit au logement)

8. Malgré les remarques du Comité en 1993, le Canada a choisi, le 1er janvier 1994, de se retirer du financement à long terme des projets de logements sociaux. La situation du logement des autochtones est encore plus déplorable.

4. Accords commerciaux internationaux

9. De plus, la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a eu pour effet de réduire les droits économiques et sociaux à des éléments accessoires aux considérations commerciales internationales. Ainsi, certains programmes sociaux sont considérés dans ce contexte comme un "avantage commercial indu", c'est-à-dire une aide de l'État susceptible d'abaisser les coûts de production; les droits économiques et sociaux sont alors considérés comme des obstacles au libre-commerce interétatique, niant de ce fait leur caractère de droits justiciables.

B. Les mesures québécoises

10. Ouvrant principalement au Québec, les auteurs de cette note veulent insister sur la performance québécoise dans la mise en oeuvre des obligations du Pacte.

11. Le Canada est une fédération où la compétence en matière de droit privé, d'aide sociale, de santé, d'éducation et de droit du travail est dévolue aux provinces. Ce sont donc les provinces, soumises il est vrai aux compressions des dépenses en frais partagées avec le Gouvernement fédéral, qui, dans les faits, ont été appelées à gérer le virage néo-libéral qui leur était alors proposé. Certaines d'entre elles se sont empressées de souscrire à l'objectif du déficit zéro au titre des dépenses publiques sans se soucier des engagements en vertu du Pacte.

1. La Charte des droits et libertés de la personne du Québec

12. La Charte des droits et libertés de la personne du Québec (1976) comporte certaines dispositions destinées à garantir les droits économiques et sociaux, y compris le droit à des mesures d'assistance financière susceptibles d'assurer un niveau de vie suffisant.

13. La Charte québécoise comporte une énumération limitative des motifs de discrimination interdits alors que le Pacte ajoute la mention "toute autre situation" (art. 2, par. 2). De plus, le texte énonce que les droits économiques et sociaux ne sont garantis que "dans la mesure prévue par la loi", ce qui constitue une limite importante. Cette limite devrait être supprimée et un amendement à la Charte des droits et libertés devrait permettre expressément au Tribunal des droits de la personne du Québec d'être directement saisi d'une plainte fondée sur ces dispositions.

2. Les articles 6, 7 et 9 (droit au travail librement choisi et à la sécurité sociale)

14. Du fait que plusieurs travailleuses et travailleurs rémunérés au salaire minimum (working poor) se trouvent sous les seuils de pauvreté déterminés par les autorités canadiennes mêmes, les obligations du Pacte (art. 7, a), ii)) ne sont pas respectées.

15. Le régime d'aide sociale, qualifié d'aide de dernier recours et historiquement associé au droit à un niveau de vie suffisant, a été transformé en un programme de supplément aux revenus de travail et de contrôle de la partie de la main-d'oeuvre non spécialisée ou détenant des emplois précaires. Des techniques associées à l'"employabilité" et au workfare (work-for-welfare) sont introduites, conditionnant l'octroi des prestations sociales à l'accomplissement d'un travail ou d'une formation en emploi, soumettant ainsi à conditions la réalisation du droit correspondant.

16. Ces mesures permettent de réduire l'importance du droit à l'aide de l'État, fondé sur la notion de besoins, pour la remplacer par le critère de l'aptitude ou non au travail à partir d'une décision médicale ou administrative. Le critère de "revenu suffisant" perd ainsi sa qualité de droit. Une personne qui abandonne ou refuse un emploi sans raison jugée suffisante par le fonctionnaire qui l'a proposé peut voir l'aide de dernier recours lui être réduite, contredisant ainsi son droit au libre choix de son travail et à la sécurité sociale. Des mesures discriminatoires visent plus particulièrement les jeunes dans cette situation.

17. Les travailleuses et travailleurs québécois soumis à ce workfare sont privés du bénéfice du libre choix de leur travail et de la protection des lois générales. En effet, la loi sur la sécurité du revenu a permis expressément au ministre chargé de l'application de ce programme de dispenser les employeurs du respect des normes du travail, incluant celles relatives au salaire minimum ainsi que le droit d'association, en violation de l'article 7 du Pacte. Ces dispositions ont été maintenues lors de la révision de la loi.

3. L'article 11 (droit au logement)

18. La Société canadienne d'hypothèques et de logement estime que 341 000 ménages québécois sont mal logés et devraient avoir accès à un logement social. Ces statistiques sous-estiment le fait qu'une famille sur trois consacre plus du tiers de ses revenus au logement et une famille sur six plus de la moitié. Cette situation s'est détériorée avec les coupures des budgets réservés au logement social et la réduction de l'allocation supplémentaire de logement pour les personnes assistées sociales. Finalement, on évalue à 20 000 le nombre des personnes sans abri dans la seule région de Montréal, où la température peut facilement descendre sous -30° pendant l'hiver.

4. L'article 12 (droit à la santé)

19. Le Gouvernement du Québec vient d'adopter, dans le domaine de la santé, une série de mesures dans le cadre du "virage ambulatoire" et du développement des soins à domicile. Ces modifications ont pour effet de réduire l'accès

aux services de santé et d'accroître substantiellement le volume des services offerts par le secteur privé, aussi bien à but lucratif que communautaire. Loin d'améliorer la prestation de services fournis gratuitement et universellement depuis trente ans par l'État, le phénomène de privatisation est le prélude au retour d'un système de santé à deux vitesses, remettant ainsi en cause l'universalité acquise des soins de santé au Québec.

20. Ces mesures sont accompagnées d'un système de fiscalisation du coût des médicaments, autrefois gratuits pour les personnes assistées sociales et les personnes âgées qui doivent maintenant les acheter. Cette atteinte aux conditions d'exercice du droit à la santé pour les personnes démunies est faiblement compensée par l'aide financière d'urgence qu'ont dû mettre sur pied des organismes de charité privés.

5. L'article 13 (droit à l'éducation)

21. On estime que près d'un adulte sur cinq au Québec est analphabète fonctionnel et cette situation risque d'empirer suite aux compressions budgétaires récentes dans ce domaine. Par ailleurs, nous constatons des reculs importants en ce qui concerne l'accès à l'éducation. Au Québec, les frais de scolarité au niveau universitaire ont triplé entre 1989 et 1996.

6. Justiciabilité des droits et accès à la justice

22. Le Québec a procédé à une réforme en profondeur de son programme d'aide juridique qui a eu pour effet de convertir en privilège l'accès à la justice. L'ancien régime prévoyait une couverture complète de l'ensemble des services juridiques, alors que maintenant seuls les services nommément prévus sont couverts. À titre d'exemple, sont maintenant exclus le droit du logement, de la consommation, une partie importante du droit du travail et de larges secteurs en matière civile et criminelle. De plus, le système doit maintenant opérer dans le cadre d'un budget fermé dont le maximum est fixé indépendamment des besoins des justiciables.

23. Quant au seuil d'admissibilité, il a connu une majoration nettement insuffisante puisqu'elle ne permet pas de rendre admissible l'ensemble de la clientèle qui l'était au moment de l'instauration du régime en 1973. Finalement, la tarification offerte aux avocats de pratique privée acceptant les mandats d'aide juridique a été réduite à tel point qu'elle équivaut à la négation du droit au libre choix de l'avocat.

24. Dans la mesure où la reconnaissance et la promotion judiciaire des droits économiques et sociaux concernent principalement les populations démunies, toute restriction ou baisse dans la contribution de l'État au financement de l'aide juridique atteint directement les mécanismes de protection et de défense des droits économiques, sociaux et culturels.

25. De plus, les tribunaux ont adopté une interprétation restrictive qui, tout en saluant au passage les droits économiques et sociaux, oublie les conséquences économiques qui en découlent en refusant, au nom de la discrétion budgétaire de l'exécutif, d'ordonner à l'État de dépenser les sommes nécessaires pour les mettre en oeuvre.

C. Conclusion

26. Ces dernières années, les lois visant la protection sociale et économique des personnes les plus démunies de notre société ont subi une refonte générale qui constitue un véritable recul quant à l'accomplissement des obligations du Canada et des provinces à l'égard du Pacte et une violation du principe de la progressivité des droits économiques et sociaux.

27. Un État signataire du Pacte ne peut échapper à ses obligations en prétendant qu'il est lié par les impératifs économiques déterminés entre autres par les déficits budgétaires. Il est important de souligner qu'une part importante de ces déficits budgétaires est attribuable au fait que les gouvernements négligent de taxer dans une juste proportion les profits réalisés par les firmes et entreprises.

28. Nous déplorons la disparition progressive de plusieurs recours qui étaient prévus autrefois aux différents régimes de protection sociale tant fédéraux (RAPC) que provinciaux ainsi que l'absence d'un cadre normatif spécifique visant à garantir la reconnaissance réelle des droits économiques et sociaux.

29. Les organisations non gouvernementales signataires de la présente communication ont mené pendant au moins trois ans auprès de plus de 100 organismes communautaires et de défense des droits au Québec une vaste enquête destinée à identifier les effets préjudiciables pour les droits humains des récentes transformations du régime canadien et québécois de protection sociale. Cela a permis d'avoir une image objective de la régression de la protection des droits économiques et sociaux au Québec et au Canada et de recueillir une foule d'exemples de situations inadmissibles que le cadre de cette note ne permet pas de rappeler, mais qui ont servi dans les représentations et dénonciations faites par nos organismes.

30. À l'occasion du travail de préparation de cette note, les organisations non gouvernementales signataires ont constaté que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels constitue un instrument efficace d'éducation aux droits et de dialogue avec les gouvernements au cours du processus d'adoption des lois. Il fournit des repères utiles à l'appréciation du respect par les autorités publiques du droit de chaque citoyen et citoyenne à la dignité et à un niveau de vie suffisant.
