

LA PARTICIPATION CITOYENNE COMME STRATÉGIE DE MOBILISATION DES DROITS : PORTE-VOIX OU VOIE DE GARAGE ?

Par Christine Vézina

9 mai, 89^e colloque de l'ACFAS, UL

Remerciements à Isabelle Carrière et Vincent Blain pour leurs précieuses recherches.

Cette communication s'appuie sur des recherches financées par le CRSH dans le cadre du projet « Culture juridique des droits de la personne au sein du pouvoir législatif et mise en œuvre des droits sociaux au Québec et au Canada : une équation possible ? » (2021-2026)

Plan

1. Le « verrou » sur la mobilisation judiciaire des droits sociaux
2. L'arène législative : un espace pour mobiliser les droits sociaux
3. Participation citoyenne et mobilisation des droits : Porte-voix ou voie de garage ?
4. Étude de cas : le projet de loi-70 et le programme Objectif emploi de l'aide sociale
5. Discussion

1. Le « verrou » sur la mobilisation judiciaire des droits sociaux


- Les réserves des ONG quant à la mobilisation judiciaire des droits sociaux au Québec (Vézina, Zimmermann, à paraître)
 - *Coûts financiers et temporels, ressources humaines, institutionnelles*
 - *Individualisation des problèmes sociaux*
 - *Violence symbolique disqualifiant les recours judiciaires*
 - *Peu de « pogne » juridique, barrières associés aux droits sociaux*
 - *Autocensure – collaborations avec l'État*
 - *Effets paralysant de la décision de la CSC Gosselin c. Québec (Procureur général), [2002], 4 RCS 429*
 - *Pessimisme, méfiance, risque de perte de contrôle*

1. Le « verrou » sur la mobilisation judiciaire des droits sociaux

- « Alors que je peux aller voir le juge en disant : « Ils ont été pas fins, ils m'ont sorti du logement parce que je suis témoin de Jéhovah, parce que je suis bouddhiste, parce que je suis catholique, parce que je suis athée, parce que je suis musulman... » Le juge va forcer à ce que je revienne [*sic*]: « Monsieur le juge, je viens vous voir parce que, moi, je suis trop pauvre pour payer mon logement », bien, il va vous dire : « Va sur le trottoir. » (ONG 1) » (Vézina, Zimmermann, à paraître, pp 26 et 27.

2. L'arène législative: un espace pour mobiliser les droits sociaux

- Justice sociale = « lutte essentiellement politique , « valorisation du collectif » (Vézina, Zimmermann, p. 26)
- Espace pour la connaissance « experte » des droits sociaux par les ONG
 - « Cadrage » des revendications (Baudot et Revillard, 2014)
- L'argument de la légitimité (LeBel, 2020)
- La responsabilité partagée dans la mise en œuvre des droits (Jackson, 2007)



2. L'arène législative: un espace pour mobiliser les droits sociaux

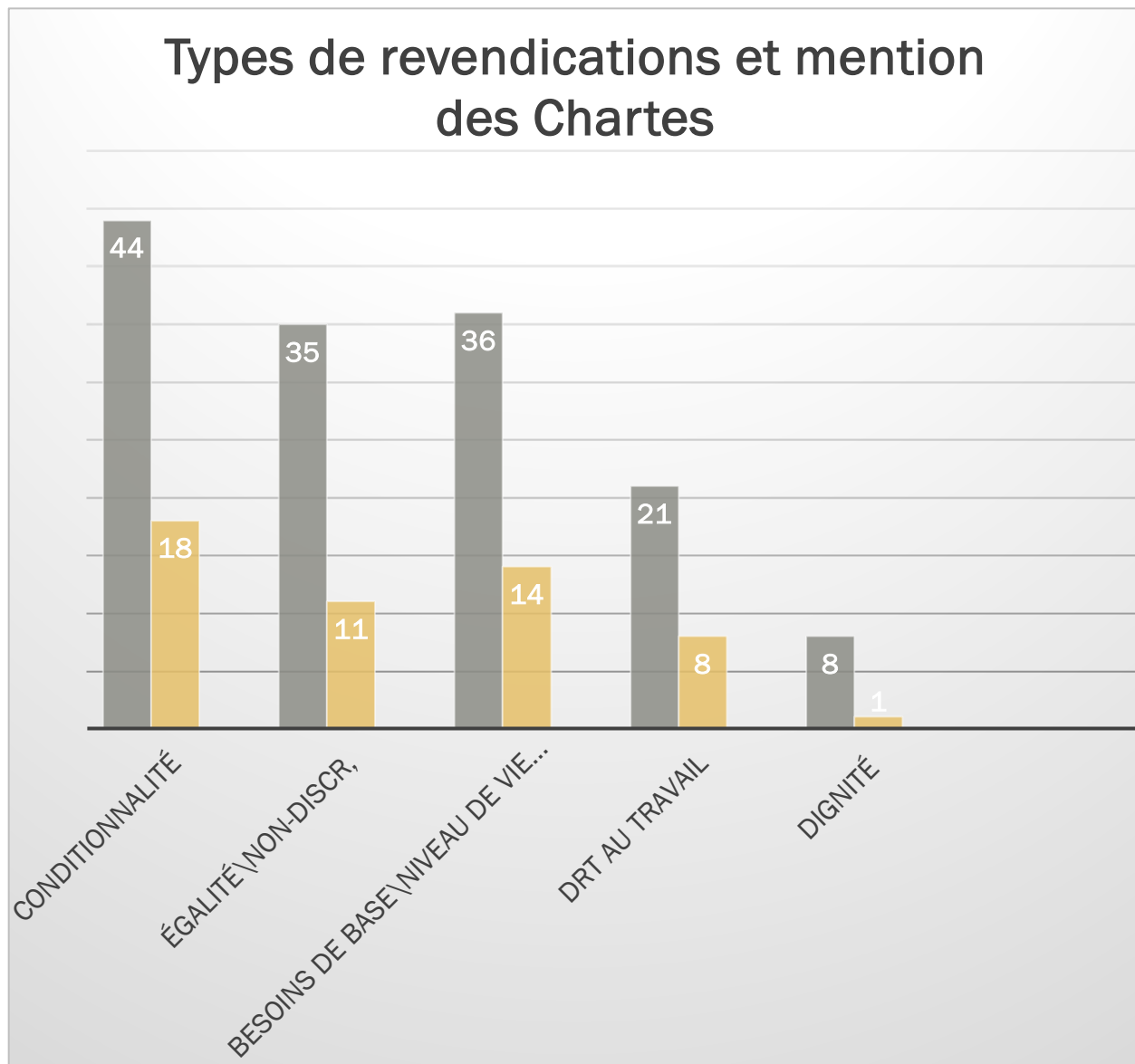
- « (...) les droits sont pensés « dans une épistémè plus vaste que celle de la technique » (Déthier, 1990), comme une ressource discursive, symbolique et structurante destinée à légitimer leurs revendications et à transcender la partisanerie (ONG9) ». (Vézina, Zimmermann, p. 37)

3. Participation citoyenne et mobilisation des droits : Porte-voix ou voie de garage ?

- Participation citoyenne : participation aux processus de consultation en commission parlementaire
- « Consultation » : « participants informent les décideurs de leurs opinions et leurs points de vue »(INM, 2013).
- Quelle place conférée aux droits et aux droits sociaux dans le processus législatif ?
 - *Balises pour assurer la conformité des lois aux Chartes ?*
 - Phases ministérielle et gouvernementale de l'adoption des lois
 - Phase parlementaire
 - *Quel poids aux revendications fondées sur les droits ?*

4. Étude de cas : le projet de loi-70 et le programme Objectif emploi de l'aide sociale

- PL-70: Programme Objectif emploi imposé aux primodemandeurs d'aide sociale, sous peine de pénalités
- Commission de l'économie et du travail
- Consultation particulière, 27 janvier, 9, 10 et 17 février 2016
- 82 mémoires déposés en commission parlementaire
 - *54 mémoires sélectionnés : groupes qui défendent les droits des personnes en situation de pauvreté*
 - *Ciblage des revendications*
 - *Mention des Chartes (explicite, implicite)*
 - *Discussion des droits en Com. Parl.*
 - *Repérage des amendements liés aux revendications*
 - *Corrélation avec les mentions des Chartes*



4. Étude de cas : le projet de loi-70 et le programme Objectif emploi de l'aide sociale

Amendements au PL-70

- Pénalité pour absence à la première rencontre pour établir le plan d'intégration\renversée si participant y remédie
- Pénalité : suspendue pendant le délai de révision et soumission à révision
- Abandon de « tout emploi convenable » : emploi prévu au plan d'intégration selon les profil recherché et compétences du participant
- Possibilité de modifier plan d'intégration (pvr discr. du ministre)
- Pouvoir discrétionnaire du ministre en cas de dénuement total
- Participant peut refuser un travail dans certaines circonstances

Mobilisation des droits et amendements

Pouvoir discrétionnaire du ministre en cas de dénuement total

- droit à un niveau de vie décent

Pénalité : suspendue pendant le délai de révision

- droit à un niveau de vie décent

Participant peut refuser un travail dans certaines circonstances

- conditions de travail juste et raisonnable

Abandon de « tout emploi convenable » : emploi prévu au plan d'intégration selon les profil recherché et évaluation des compétences du participant

- Dignité et conditions de travail juste et raisonnable

Possibilité de modifier plan d'intégration (pvr discr. du ministre)

- conditions de travail juste et raisonnable

5. Discussion



■ Amendements

- *principalement liés au droit à des conditions de travail juste et raisonnable, aux principes de justice fondamentale (délai de révision et accès à révision), dignité*
- *« gain » quant au droit à un niveau de vie décent – pouvoir discrétionnaire du ministre en cas de dénuement complet*

5. Discussion

- Échanges « sophistiqués » entre députés (Turcotte, Lebel, David) et le ministre (Blais) sur l'article 45 de la Charte québécoise (droit à un niveau de vie décent) en com. Parl.

M. Blais « Il faut bien comprendre que la Charte des droits, là, au Québec, il y a un certain nombre d'articles qui ont une portée législative, donc qui amène à des recours possibles. Et certains autres articles n'ont aucune portée supralégislative, donc ne peuvent pas imposer, ne peuvent pas conduire à des recours, notamment contre le gouvernement. Donc, il y a certains articles qui peuvent amener des recours, mais pas tous.

L'article 45, et là-dessus, bien, le collègue fait référence à l'arrêt Gosselin... L'arrêt Gosselin, c'est une décision de la Cour suprême où il y avait des dissensions... pas des dissensions, mais des... (...)

Des dissidences, pardon, encore une fois l'effet de la fatigue, des dissidences sur plusieurs points, mais il y avait unanimité totale sur un élément, c'est bien sûr que l'article 45 de la Charte des droits n'a pas de portée supralégislative et il ne peut pas y avoir de recours. Ça demeure le législateur qui décide de ce que c'est que les niveaux de vie, là, qui doivent être respectés, là, et donc ça ne peut pas être d'aucune façon, là... l'arrêt Gosselin, de toute façon, qui ne... pas l'arrêt Gosselin, pardon, mais la charte qui ne le définit pas. Donc, on est dans le même type de problème du point de vue juridique, hein, formellement, du moins, là, dans le même type de difficulté que l'amendement précédent.

Le collègue cherche à s'appuyer sur une charte, une loi-cadre, etc., qui pourraient avoir un impact supralégislatif et imposer des contraintes, et ce n'est pas le cas. La Charte des droits n'impose pas du tout un revenu quelconque, là, ou le maintien d'un revenu quelconque. De toute façon, je vous rappelle que ce type de pénalité là, sur le niveau de pénalité — hein, qui, je l'ai déjà mentionné, mais qui est de loin inférieur, hein, à ce qu'avait fait le Parti québécois, là, dans son propre programme — il est déjà exercé dans les cas de fraude, là, au Québec. Il y a déjà des gens qui ont ce type de pénalité. Donc, on tourne en rond, encore une fois, M. le Président. »

5. Discussion

La saisine des droits par le législateur

- + *évaluation des risques de recours « judiciaire » qu'une norme à mettre en oeuvre par délibération (rôle des légistes et des avocats des ministères)*
- + *assujettissement volontaire (et à la carte ?) à la CSC que posture proactive engagée dans une « responsabilité partagée » (Jackson, 2007)*
- *Laisse le champ libre à l'intervention judiciaire (selon l'hypothèse de l'intervention asymétrique des pouvoirs législatif et judiciaire McDonnell, 2016).*

■ La participation et la mobilisation des droits par la CDPDJ : un participant comme un autre ?

M. Turcotte. « Cependant, je crois que, dans un débat comme on a actuellement, il faut aussi reconnaître des éléments qui nous proviennent d'organismes ou de gens qui ont des missions claires selon la loi et qui ont une réputation et une crédibilité. Je regrette, là, mais la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, on peut ne pas aimer ce qu'ils mentionnent, on peut ne pas apprécier leur mémoire ou leurs écrits, mais on ne peut pas remettre en question le fond de ce qu'ils affirment. »

M. Blais. « Bien, juste un petit point, un tout petit point dans la discussion. Nous allons permettre à la collègue de reprendre son souffle. Je ne veux pas donner l'impression que je balaie du revers de la main des avis. À vrai dire, l'extrait que vous avez lu, là, précisément, l'extrait que vous, vous avez lu, là, il y a des éléments là-dedans qui ont beaucoup influencé les modifications qu'on a apportées, notamment, bon, on revient sur les parcours, mais sur la question que ce soit avant tout de la participation plus que des résultats; le fait aussi que la préemployabilité soit importante; la reconnaissance qu'aujourd'hui il y a des personnes à l'aide sociale qui ne sont pas diagnostiquées comme ayant des contraintes et qui en ont, mais, pour le savoir, il faut les rencontrer. Donc, le type de préoccupation qu'avait la commission, là, en tout cas, ces éléments-là ont influencé les changements que l'on a apportés. Cependant, il arrive parfois que je suis en désaccord, là. La philosophie est le dernier refuge des sceptiques... »

Discussion

Bibliographie

- QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail, 1re sess., 41e légis., 18 mai 2016, « Étude détaillée du projet de loi n° 70 - Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi », 17h04 (M. Turcotte). → voir p. 40-41
- QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail, 1re sess., 41e légis., 18 mai 2016, « Étude détaillée du projet de loi n° 70 - Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi », 17h10 (M. Blais). → voir p. 40-41
- Jackson. Sarah, *Designing Human Rights Legislation : Dialogue, the Commonwealth Model and the Roles of Parliaments and Courts* (2007) 13 *Auckland U.L. Rev.* 89.
- MacDonnell. Vanessa, « The New Parliamentary Sovereignty » (2016) 21:1 *Rev Const Stud* 13, à la p 21.
- Vézina. Christine, et Hélène Zimmermann, « Un verrou sur la justiciabilité des droits sociaux : Une exploration de la culture juridique des droits de la personne chez les avocats de l'aide juridique et les ONG », *Sociologie et société* (à paraître).
- Institut du Nouveau Monde (INM), Les échelles de la participation publique, août 2013, en ligne : <https://inm.qc.ca/les-echelles-de-la-participation-publique/>

MERCI !