

**Résumé de la communication présentée au Colloque «La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale: genèse, bilan et perspectives» , organisé conjointement par la Fondation Robert-Sauvé et le Collectif pour un Québec sans pauvreté, le vendredi 22 avril 2005, au Centre St-Pierre, à Montréal.**

**par**

**Pierre Issalys, professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval**

## **L'ÉTAT DE DROIT FACE À LA PAUVRETÉ :**

**Que se passe-t-il depuis l'entrée en vigueur de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ?**

La notion d'État de droit désigne un système politique dans lequel l'exercice quotidien du pouvoir se fonde sur le droit, celui-ci étant conçu comme l'expression de l'intérêt général et des valeurs collectivement admises. Il s'ensuit que la situation de l'individu, face à toute espèce de pouvoir, dépend alors non pas de l'arbitraire exercé par ce pouvoir, mais plutôt de règles assorties de sanction. Ainsi comprise, la notion d'État de droit comporte au moins trois éléments essentiels. Le premier est l'existence d'un ordre réel de droit positif, aménagé de façon hiérarchique. Le second est l'assujettissement de l'État, et notamment de son Pouvoir exécutif, à cet ordre juridique hiérarchisé. Le troisième est la présence, en surplomb de cet ordre juridique, d'un ensemble de principes et de valeurs éminents.

Cette notion d'État de droit servira ici de base à une analyse des rapports entre l'État et la pauvreté, au Québec, tels qu'ils se manifestent dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (LLPE) et les événements survenus depuis l'entrée en vigueur de ce texte. L'une des manières de fonder une appréciation de la LLPE et du début de mise en œuvre qu'elle a reçu jusqu'à ce jour est de les examiner en fonction de notre compréhension et de notre pratique de l'État de droit. Les résultats de cette analyse

sont révélateurs. Ils suggèrent qu'alors que la LLPE se caractérise, du point de vue de l'État de droit, par une combinaison d'éléments innovants et d'éléments de continuité, la mise en œuvre de cette loi par le gouvernement paraît au contraire marquée par un refus d'innover et un désir de rupture.

La LLPE concilie en effet, de manière moins qu'optimale mais tout de même féconde, deux processus observables depuis quelques décennies au Québec: d'une part, le processus de renouvellement dans les moyens d'action de l'État et, d'autre part, le processus continu de construction d'un État de droit.

L'analyse de la LLPE montre clairement la volonté du Parlement de mettre au service de la lutte contre la pauvreté des techniques législatives et administratives utilisées récemment dans d'autres domaines d'action publique. En effet, le Parlement dans cette loi a eu recours à des techniques de programmation de l'action publique, a prévu une forme de «gouvernance participative» en matière de lutte contre la pauvreté et s'est préoccupé de l'évaluation prévisionnelle et rétrospective de l'action publique. L'esprit d'innovation s'est manifesté à la fois dans le recours à des instruments d'action relativement nouveaux, dans la transposition de ces instruments dans un domaine qui ne les connaissait pas jusque là et, parfois, dans l'adaptation spécifique de ces instruments à leur nouveau domaine d'application.

Par ailleurs, la LLPE s'inscrit dans un processus historique de développement et d'approfondissement de l'État de droit au Québec. En décidant de donner une assise législative spécifique et explicite à l'ensemble de l'action publique dirigée contre la pauvreté et l'exclusion, le Parlement a fait converger trois lignes de force de ce processus historique. La première est l'articulation de l'ensemble du droit québécois sur les droits et libertés de la personne. Cette évolution, lancée par la Charte québécoise de 1975, a été accentuée par la Charte canadienne de 1982 et le Code civil de 1994. La seconde ligne de force est l'enrichissement du contenu matériel des droits et libertés de la personne. Sur ce point également, la Charte de 1975 a constitué une avancée marquante, grâce

notamment à la reconnaissance d'un certain nombre de droits économiques et sociaux. La troisième ligne de force est la mise en relation de plus en plus explicite des règles du droit national avec une légalité internationale. Ce droit international a connu, ces dernières décennies, le même processus de promotion et d'enrichissement des droits de la personne. Ces trois lignes de force tendent à faire de l'État de droit la concrétisation, au plan social, de la dignité de l'individu. Sous cet angle, l'analyse de la LLPE permet bien d'y voir une étape dans la construction continue de l'État de droit.

La LLPE est donc porteuse de perspectives et d'attentes relativement à un impératif – la réduction substantielle de la pauvreté et de l'exclusion sociale – qu'elle situe au cœur même de l'État de droit. En regard de ces perspectives et de ces attentes, les actions de mise en œuvre depuis 2003 paraissent hésitantes, voir chargées d'ambiguïté. D'une part en effet, l'usage ou le non-usage des nouveaux moyens d'action publique prévus par la LLPE laisse penser que le gouvernement n'adhère pas pleinement aux objectifs de cette loi. D'autre part, l'hostilité de principe manifestée par le gouvernement à l'égard de l'action de l'État, notamment sur le terrain de la pauvreté et de l'exclusion, fait craindre un recul de l'État de droit.

Appelé à mettre en œuvre les moyens mis à sa disposition par la LLPE, le gouvernement paraît osciller, dans son attitude, entre l'inconfort, la volonté de détournement et l'indifférence. Ainsi, le plan d'action gouvernemental s'est-il révélé à la fois tardif, incomplet et ambigu. La LLPE elle-même a été en partie détournée de son esprit et de sa visée par une mise en vigueur incomplète ; la non-activation du Comité consultatif et de l'Observatoire a pour effet, sinon pour but, de confirmer un aspect de l'exclusion sociale, de centraliser étroitement le contrôle d'exécution de la loi et de donner prétexte à l'ineffectivité d'autres éléments du dispositif. Enfin, le refus persistant de s'engager dans l'évaluation prévisionnelle des impacts sur les personnes en situation de pauvreté trahit une propension à ne pas voir ni laisser voir l'intolérable.

De même, appelé à poursuivre le processus de construction de l'État de droit dans

le sens indiqué notamment par la Charte québécoise et les engagements internationaux du Québec, le gouvernement paraît au contraire disposé à fragiliser l'État de droit. Obnubilé par l'objectif d'amoindrir l'État, il crée les conditions d'un recul du droit au profit de l'arbitraire et des préjugés. Ainsi, la mise en œuvre de la LLPE est conditionnée par la prévalence d'un discours gouvernemental de diabolisation du «public». Par ailleurs, le type d'action que réclamerait une exécution conséquente du programme prescrit par la LLPE entre en conflit avec une pratique gouvernementale favorable ou indifférente au relâchement du lien social. Enfin et surtout, le gouvernement paraît tenté, dans la mise en œuvre de la LLPE, de s'engager dans un véritable évincement du droit au profit d'une gestion bureaucratique des personnes ; ce choix de méthode irait à contresens de la LLPE et contribuerait à miner l'État de droit.

La LLPE est un point de départ. C'est ce qui fait sa modernité et lui confère son potentiel. Les aspirations dont elle est porteuse ne concernent pas que les personnes en situation de pauvreté. C'est à l'ensemble de la communauté citoyenne que cette loi rappelle qu'elle est, précisément, une communauté unie par des liens de droit – un État de droit. Dès lors, il incombe tout particulièrement aux juristes de contribuer à la mise en œuvre de la LLPE par leur mobilisation et leur vigilance. Ce qui se passe depuis 2003 justifie pleinement l'une et l'autre.