

**AVIS CONCERNANT LA PÉNALITÉ À LA RENTE DE RETRAITE DU RÉGIME DE RENTES  
DU QUÉBEC QUE SUBISSENT LES PERSONNES QUI REÇOIVENT UNE RENTE  
D'INVALIDITÉ EN VERTU DU MÊME RÉGIME**

Document adopté à la 638<sup>e</sup> séance de la Commission,  
tenue le 24 février 2017, par sa résolution COM-638-5.1.1



Véronique Emond, avocate  
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

*M<sup>e</sup> Marie Carpentier*, conseillère juridique  
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

*Ramon Avila*  
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>1 LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES .....</b>	<b>1</b>
<b>2 LA QUESTION .....</b>	<b>3</b>
2.1 La discrimination indirecte .....	3
2.2 Les exceptions au principe de non-discrimination en matière de rente .....	12
2.3 La nature du régime législatif.....	14
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>16</b>

## INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « Commission ») a pour mission d'assurer le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* (ci-après « Charte »)<sup>1</sup>. Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*<sup>2</sup>. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*<sup>3</sup>.

Le président de Moelle épinière et motricité Québec (Mémo-Qc), M. Walter Zelaya, a soumis une demande d'avis à la Commission concernant la pénalité à la rente de retraite versée en vertu du Régime de rentes du Québec que subissent les personnes qui reçoivent une rente d'invalidité entre 60 et 65 ans en vertu du même régime afin de vérifier la conformité de la mesure aux dispositions de la Charte. Un mémoire intitulé « Régime des rentes du Québec et personnes handicapées : Quand retraite rime avec discrimination », dans lequel Mémo-Qc expose son argumentaire, complète l'envoi.

Conformément à sa mission et suivant le mandat que lui confère la Charte<sup>4</sup>, la Commission a procédé à l'analyse de cette demande.

## 1 LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

La *Loi sur le régime de rentes du Québec*<sup>5</sup> prévoit le versement de rentes d'invalidité et le versement de rentes de retraite.

---

<sup>1</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

<sup>2</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

<sup>3</sup> *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

<sup>4</sup> Charte, préc., note 1, art. 71 al. 2 (6) et (7).

<sup>5</sup> RLRQ, c. R-9.

Les rentes d'**invalidité** sont versées aux personnes :

- âgées de moins de 65 ans<sup>6</sup>;
- déclarées « atteinte[s] d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée » par Retraite Québec<sup>7</sup> (anciennement « Régie des rentes du Québec »); et
- qui ont cotisé un nombre suffisant d'années<sup>8</sup>.

Une invalidité est grave si :

- elle rend la personne incapable d'exercer régulièrement une occupation véritablement rémunératrice<sup>9</sup>; ou
- elle rend la personne incapable d'exercer son occupation habituelle, si la personne est âgée de 60 ans et plus<sup>10</sup>.

À partir de 65 ans, la rente d'**invalidité** est substituée par une rente de **retraite**<sup>11</sup>.

Les rentes de **retraite** sont versées aux personnes :

- âgées de 60 ans et plus, sous réserve d'une pénalité avant 65 ans;
- qui ont cotisé au moins une année au régime; et
- qui ne touchent pas une pleine indemnité de remplacement de revenu versée par la CNESST ou la SAAQ.

Un cotisant est admissible à la retraite à compter de 60 ans<sup>12</sup>. Cependant, la personne qui désire prendre sa retraite avant 65 ans verra sa prestation réduite de 0,5 % par mois

---

<sup>6</sup> *Id.*, art. 106.

<sup>7</sup> *Id.*, art. 95 al. 1.

<sup>8</sup> *Id.*, art. 106 et 106.1.

<sup>9</sup> *Id.*, art. 95 al. 2.

<sup>10</sup> *Id.*, art. 95 al. 3.

<sup>11</sup> *Id.*, art. 106.2.

<sup>12</sup> *Id.*, art. 106.3 al. 1.

d'anticipation. Cette pénalité est ajustée à la hausse si la retraite devient payable en 2014 ou au cours des années subséquentes<sup>13</sup>. Cela signifie qu'une personne qui choisit de prendre sa retraite à 60 ans verra donc ses prestations réduites d'au moins 30 % pour toute la durée de leur versement.

La personne qui reçoit une rente d'invalidité entre 60 et 65 ans et qui est devenue invalide après le 1<sup>er</sup> janvier 1999 voit sa prestation de retraite réduite de la même façon que si elle avait anticipé sa retraite<sup>14</sup>.

## **2 LA QUESTION**

La rente d'invalidité est automatiquement remplacée par une rente de retraite au 65<sup>e</sup> anniversaire du bénéficiaire. Cette rente de retraite est réduite en proportion du nombre de mois pour lesquels une rente d'invalidité a été versée entre 60 et 65 ans. La question soulevée par le présent dossier est la suivante : est-ce que cette réduction de la rente de retraite porte atteinte aux droits des bénéficiaires garantis par la Charte et en particulier à leur droit à l'égalité réelle protégé par l'article 10?

### **2.1 La discrimination indirecte**

#### *Le droit à l'égalité*

L'article de 10 de la Charte consacre l'interdiction de discrimination. En vue de prouver une atteinte au droit à l'égalité, la victime doit démontrer :

- « (1) l'existence d'une distinction, exclusion ou préférence;
- (2) laquelle est fondée sur l'un des motifs énumérés au premier alinéa de l'article 10 de la Charte québécoise;

---

<sup>13</sup> *Id.*, art. 120.1.

<sup>14</sup> *Id.*, art. 120.2.

(3) et qui a pour effet de détruire ou de compromettre le droit à la pleine égalité dans la reconnaissance et l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne. »<sup>15</sup>

La discrimination peut être directe, indirecte ou systémique. La discrimination est indirecte quand une mesure d'apparence neutre « impose "des peines ou des conditions restrictives non imposées aux autres" »<sup>16</sup>.

### *L'égalité réelle*

La reconnaissance de la discrimination indirecte ou par effet préjudiciable découle de la mise en œuvre du concept d'égalité réelle. Pour la Commission :

« [...] [U]n modèle d'égalité qui implique qu'on traite toutes et tous de la même façon ne tient pas compte des contextes et déterminants sociaux qui marquent la société d'inégalités profondes. Dans les faits, cela "mine la promesse d'égalité réelle". »<sup>17</sup>

C'est pourquoi « toute différence de traitement entre des individus dans la loi ne produira pas forcément une inégalité et, aussi, [...] un traitement identique peut fréquemment engendrer de graves inégalités »<sup>18</sup>.

La recherche de l'égalité réelle commande donc que l'on dépasse les similitudes et distinctions apparentes :

---

<sup>15</sup> *Forget c. Québec (P. G.)*, [1988] 2 R.C.S. 90, par. 10; *Ford c. Québec (P.G.)*, [1988] 2 R.C.S. 712, par. 82; *Devine c. Québec (P.G.)*, [1988] 2 R.C.S. 790, par. 33; *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525, 538.

<sup>16</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Projet de sensibilisation : vers un accès universel aux biens et services des pharmacies et des établissements d'alimentation : rapport final*, Jean-Sébastien Imbeault et M<sup>e</sup> Evelyne Pedneault, (Cat. 2.120-12.60), 2013, p. 9; citant Christian BRUNELLE, « Les droits et libertés dans le contexte civil », dans *Collection de droit 2012-13*, École du Barreau du Québec (dir.), vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012, p. 60.

<sup>17</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale concernant le Projet de loi n° 60, Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement*, (Cat. 2.113-2.13), 2013, p. 62-63 référant à : *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3, par. 41. Voir également : *Commission scolaire des phares c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2006 QCCA 82, quant à l'utilisation de la notion d'égalité réelle aux fins de l'interprétation des dispositions de la Charte québécoise.

<sup>18</sup> *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, par. 61 citant *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, par. 164.

« [L'égalité réelle] demande qu'on détermine non seulement sur quelles caractéristiques est fondé le traitement différent, mais également si ces caractéristiques sont pertinentes dans les circonstances. L'analyse est centrée sur l'effet réel de la mesure législative contestée, compte tenu de l'ensemble des facteurs sociaux, politiques, économiques et historiques inhérents au groupe. »<sup>19</sup>

Ce droit à l'égalité réelle, selon Lucie Lamarche et Véronique Lebus, « se rattache à l'effet de la législation, des politiques et des pratiques et à la nécessité de veiller à ce qu'elles ne perpétuent pas, mais atténuent les désavantages inhérents à la situation de certaines catégories de personnes »<sup>20</sup>.

En l'espèce, on applique aux personnes ayant touché une rente d'invalidité entre 60 et 65 ans la même pénalité qu'aux personnes qui ont anticipé le moment de leur retraite. Il s'agit, dans les deux cas, de personnes n'ayant pas cotisé au régime durant cette période. En ce sens, la mesure apparaît neutre. Par contre, elle ne tient pas compte des déterminants sociaux et économiques susceptibles d'engendrer une inégalité entre les deux groupes.

Rappelons que les personnes qui touchent une rente d'invalidité entre 60 et 65 ans se trouvent dans l'une ou l'autre des situations suivantes : elles sont soit incapables d'exercer régulièrement une occupation véritablement rémunératrice<sup>21</sup> ou elles sont incapables d'exercer leur occupation habituelle<sup>22</sup>. Dans l'un et l'autre cas, leur capacité de générer des revenus est donc affectée par leur invalidité.

L'invalidité telle que définie par la *Loi sur le régime de rentes du Québec* est ainsi englobée par le motif de discrimination prohibé « handicap ». La Cour suprême a reconnu que l'invalidité au sens du Régime de pensions du Canada, l'équivalent du Régime de rentes du Québec, est

---

<sup>19</sup> *Withler c. Procureur général du Canada*, [2011] 1 R.C.S. 396, par. 390.

<sup>20</sup> Lucie LAMARCHE et Véronique LEBUIS, « Ré/apprendre à décliner la Charte des droits et libertés de la personne au féminin : de nouveaux enjeux... et des besoins mal compris », dans Alain-Robert NADEAU (dir.), *La Charte québécoise : origines, enjeux et perspectives, Numéro thématique de la Revue du Barreau en marge du trentième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Charte des droits et libertés de la personne*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, p. 351, 366; citant COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS. *Observation générale n° 16 portant sur le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (art. 3)*, Doc. N.U. E/C.12/2005/4.

<sup>21</sup> *Loi sur le régime de rentes du Québec*, préc., note 5, art. 95 al. 2.

<sup>22</sup> *Id.*, al. 3.

couverte par le motif de discrimination prohibé qu'est la déficience<sup>23</sup>, qui correspond au motif handicap de la Charte québécoise.

La personne affectée par une invalidité est en outre susceptible d'avoir généré moins de revenus d'emploi, et ce, en raison, entre autres, de la discrimination fondée sur le handicap. En effet, « [a]u Québec, près de 40 % des personnes avec incapacités âgées de 15 à 64 ans ne faisaient pas partie de la population active en 2006. Parmi la population active, 40 % des personnes ayant une incapacité avaient un emploi, tandis que cette proportion s'élevait à 73 % chez les personnes sans incapacité. »<sup>24</sup> La Cour suprême reconnaît la situation socio-économique difficile que vivent les personnes en situation de handicap :

« Il est malheureusement vrai que l'histoire des personnes handicapées au Canada a été largement marquée par l'exclusion et la marginalisation. Trop souvent, elles ont été exclues de la population active, elles se sont vues refuser l'accès aux possibilités d'interaction et d'épanouissements sociales [sic] et elles ont été exposées à des stéréotypes injustes en plus d'être reléguées dans des établissements. [...] Une conséquence de ces attitudes est le désavantage social et économique persistant dont souffrent les personnes handicapées. Les statistiques indiquent que ces personnes, si on les compare aux personnes physiquement aptes, sont moins instruites, sont davantage susceptibles de ne pas faire partie de la population active, ont un taux de chômage beaucoup plus élevé et se retrouvent en nombre disproportionné dans les rangs des salariés les moins bien rémunérés. »<sup>25</sup>

La Commission a eu l'occasion de relever les conséquences financières liées à la faible scolarisation des personnes en situation de handicap :

« Notons que 42 % des personnes âgées de 15 ans et plus ayant une incapacité n'avaient pas obtenu de diplôme d'études secondaires en 2006 (22 % chez les personnes de 15 ans et plus sans incapacité). Cette situation n'est pas sans répercussion sur le revenu de ces personnes : 46 % de celles-ci avaient un revenu annuel inférieur à 15 000 \$ (33,7 % chez les personnes sans incapacités). Elle a notamment une incidence majeure sur l'acquisition ou la location des aides techniques qui sont nécessaires à environ 60 % de ces personnes pour réaliser la plupart de leurs tâches quotidiennes. Lorsqu'on sait que 63 % des personnes qui utilisent ces aides techniques défraient eux-mêmes les coûts liés à leur utilisation, il n'est pas surprenant de

---

<sup>23</sup> *Granovsky c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [2000] 1 R.C.S. 703, 2000 CSC 28, par. 27.

<sup>24</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale concernant le 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*, (Cat. 2.412.124), 2016, p. 39.

<sup>25</sup> *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, préc., note 18, par. 56.

constater que les ressources restantes pour combler certains besoins de base (alimentation, logement, vêtements,...) de ces personnes apparaissent, dans bien des cas, insuffisantes. Dans de telles conditions, il semble difficile pour la personne qui présente un handicap d'exercer un contrôle sur sa propre vie et, ce faisant, sa participation à la vie sociale s'en trouve considérablement diminuée, de sorte qu'il devient difficile de lui reconnaître la dignité qui est pourtant inhérente à toute personne. »<sup>26</sup>

Les personnes qui anticipent le versement de leur rente de retraite sont vraisemblablement dans une situation fort différente et sont susceptibles d'avancer la date de leur retraite parce qu'elles bénéficient d'un revenu suffisant et non parce que leur capacité à générer des revenus est affectée. En effet, suivant les modèles produits par les économistes, les personnes n'ayant pas de régime de retraite prennent leur retraite quand elles ont cumulé assez de gains pour répondre à leurs dépenses projetées pour le reste de leur vie<sup>27</sup>. Ainsi, il existe une corrélation entre le fait de bénéficier d'un régime de pension agréé et celui d'anticiper la retraite à 60 ans<sup>28</sup>.

Cette tendance se vérifie dans une étude réalisée par la Régie des rentes du Québec (maintenant Retraite Québec) chez des personnes de 50 à 59 ans qui bénéficient d'un régime de retraite privé. D'après cette étude, les personnes qui anticipent leur retraite ont des revenus beaucoup plus élevés que ceux qui demeurent au travail dans l'année qui précède la prise de retraite<sup>29</sup>. En fait, les revenus des retraités et des non-retraités dans l'année qui suit une retraite anticipée sont presque identiques<sup>30</sup>. Il est fort probable que les personnes qui choisissent de ne pas anticiper le versement de la rente qui leur est dû en vertu de la *Loi sur les régimes de retraite* le fassent aussi en raison de moyens financiers insuffisants.

Rappelons que la personne qui, en raison d'une invalidité grave, n'est plus en mesure d'exercer son occupation habituelle entre 60 et 65 ans peut bénéficier pour sa part d'une rente d'invalidité

---

<sup>26</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSES, *L'accommodement des étudiants et étudiantes en situation de handicap dans les établissements d'enseignement collégial*, Daniel Ducharme et M<sup>e</sup> Karina Montminy, (Cat. 2.120-12.58), 2012, p. 16-17.

<sup>27</sup> Ted WANNELL, « Pensions publiques et travail », 2007, *Perspectives* (Statistiques Canada), n<sup>o</sup> 75-001-X1F, 14.

<sup>28</sup> *Id.*, p. 16.

<sup>29</sup> 30 % de plus pour les hommes et 50 % pour les femmes : RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *Évolution de la retraite anticipée : données de 1992 à 2006*, p. 13.

<sup>30</sup> *Id.*

si elle en fait la demande. Elle ne fait donc pas partie des personnes qui ont anticipé leur retraite<sup>31</sup>.

### *L'analyse contextuelle*

La Cour suprême a eu l'occasion de se prononcer, il y a quelques années, sur le caractère discriminatoire des prestations fédérales supplémentaires de décès réduites en raison de l'âge auquel les participants sont décédés. Selon la Cour, le régime de prestations devrait être examiné dans son ensemble en vue d'évaluer le caractère discriminatoire de la pénalité imposée aux personnes ayant bénéficié d'une rente d'invalidité<sup>32</sup>. L'objectif est, entre autres, de vérifier si cette pénalité est compensée par une autre prestation.

Les débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la disposition prévoyant la pénalité montrent que le gouvernement a tablé sur le fait que la réduction de la rente de retraite serait compensée par des programmes fédéraux, soit le Supplément de revenu garanti et la prestation aux aînés<sup>33</sup>. Or, suivant les calculs produits par Mémo-Qc, la compensation serait partielle.

Par ailleurs, il ne nous semble pas juridiquement fondé de faire dépendre le respect du droit à l'égalité de prestataires du régime de rentes du Québec des prestations reçues en vertu d'un

---

<sup>31</sup> Notons que si une incapacité survient entre 60 et 65 ans, alors que la personne touche sa rente de retraite, celle-ci a droit à un montant additionnel pour invalidité qui s'ajoute à sa rente de retraite : *Loi sur le régime de rentes du Québec*, préc., note 5, art. 120.0.1. Ce montant est payable jusqu'à 65 ans : *id.*, art. 158 al. 2. La rente de retraite du Québec de cette personne est diminuée puisqu'elle a anticipé sa retraite.

<sup>32</sup> *Whitler c. Canada*, préc., note 19, par. 39 : « Lorsque la mesure contestée s'inscrit dans un vaste régime de prestations, comme c'est le cas en l'espèce, son effet d'amélioration sur la situation des autres participants et la multiplicité des intérêts qu'elle tente de concilier joueront également dans l'analyse du caractère discriminatoire. »

<sup>33</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats, Commissions parlementaires*, Commission de l'économie et du travail, 2<sup>e</sup> sess., 35<sup>e</sup> légis., 4 novembre 1997, « Étude détaillée du projet de loi n° 149 - *Loi portant réforme du régime de rentes du Québec et modifiant diverses dispositions législatives* », 17h00 (Mme Harel) : « D'autant plus que la réduction actuarielle à 65 ans qu'on introduit est compensée par le supplément de revenu garanti puis par la prestation des aînés. »; Sur le fait que la compensation soit partielle, voir QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats, Commissions parlementaires*, Commission de l'économie et du travail, 2<sup>e</sup> sess., 35<sup>e</sup> légis., 6 novembre 1997, « Étude détaillée du projet de loi n° 149 - *Loi portant réforme du régime de rentes du Québec et modifiant diverses dispositions législatives* », 10h20 (M. Copeman).

programme fédéral sur lequel la province n'a pas d'emprise et dont les montants pourraient être réduits, voir abolis<sup>34</sup>.

### *Les droits compromis*

En imposant la même pénalité aux personnes qui ont anticipé leur retraite qu'aux personnes qui ont bénéficié d'une rente d'invalidité entre 60 et 65 ans, le législateur omet de « tenir compte de la situation défavorisée dans laquelle [ces dernières] se trouve[nt] déjà dans la société canadienne [en raison de la diminution de leur capacité à générer des revenus à cause de leur handicap et de la discrimination fondée sur ce handicap], créant ainsi une différence de traitement réelle »<sup>35</sup>. Cette différence de traitement réelle porte une atteinte au droit à la reconnaissance et à l'exercice, sans discrimination, du droit à la sauvegarde de la dignité<sup>36</sup> et du droit à des mesures d'assistance financière<sup>37</sup>.

La Charte reconnaît spécifiquement le droit à la dignité :

« 4. Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation. »

Le Tribunal des droits de la personne confirme dans l'affaire *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Stoneham-et-Tewkesbury (Municipalité de cantons unis)* les effets néfastes de la discrimination sur la dignité de la personne en situation de handicap :

« Les principes exposés dans cette Convention [relative aux droits des personnes handicapées] sont utiles pour comprendre les enjeux que présente l'intégration des personnes handicapées dans la société. Son préambule rappelle que toute discrimination fondée sur le handicap est une négation de la dignité et de la valeur inhérentes à la

---

<sup>34</sup> Les juges Cory et Iacobucci ont développé un argument semblable en dissidence dans la décision *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513, 592 (par. 155) et 614 (par. 204). En l'espèce, ils ont considéré qu'un désavantage engendré par un programme fédéral ne pouvait être compensé par un programme provincial.

<sup>35</sup> *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, 1999 CanLII 675 (CSC), par. 39. Voir également, sur la nécessité de dépasser l'égalité de traitement d'individus égaux : *R. c. Kapp*, [2008] 2 R.C.S. 483, 2008 CSC 41.

<sup>36</sup> Charte, préc., note 1, art. 4.

<sup>37</sup> *Id.*, art. 45.

personne humaine. Il souligne l'importance particulière que prennent, pour les personnes handicapées, leur autonomie et leur indépendance individuelles, y compris la liberté de faire leurs propres choix. »<sup>38</sup>

La Charte garantit également le droit à des mesures d'assistance financière en ces termes :

« 45. 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. »

En l'espèce, la mesure contestée ne constitue éventuellement pas, en soi, une atteinte à ce droit, mais n'en demeure pas moins une atteinte au droit à l'égalité dans l'exercice de ce droit :

« L'article 10 peut ainsi se trouver enfreint par une mesure conforme, en elle-même, aux exigences d'un autre article mais qui crée une inégalité de traitement dans la reconnaissance ou l'exercice du droit ou de la liberté consacrée par cette autre disposition. »<sup>39</sup>

C'est ce qu'indiquait la Cour d'appel en 1994 :

« Lorsque l'égalité n'est qu'une modalité de particularisation d'un autre droit, il n'est pas nécessaire que sa violation constitue une négation de ce droit pour donner ouverture à un remède. Il suffit que soit établie, dans la détermination des modalités de ce droit ou de cette liberté, une distinction incompatible avec la règle de l'égalité. »<sup>40</sup>

En d'autres termes, « à partir du moment où l'État accorde un avantage, il doit le faire sans discrimination » et « le gouvernement [...] ne devrait pas être la source d'une plus grande inégalité »<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Stoneham-et-Tewkesbury (Municipalité des cantons unis)*, 2011 QCTDP 15, par. 144.

<sup>39</sup> David ROBITAILLE, « Non-indépendance et autonomie de la norme d'égalité québécoise : des concepts fondateurs qui méritent d'être mieux connus », (2004) 35 *R.D.U.S.* 103, 128.

<sup>40</sup> *Commission scolaire St-Jean-sur-Richelieu c. Québec (Commission des droits de la personne)*, 1994 QCCA 5706, [1994] R.J.Q. 1227, 1234.

<sup>41</sup> *Eldridge c. Colombie-Britannique (P.G.)*, préc., note 18, par. 73.

### *Le droit international*

Notons par ailleurs que les *Règles pour l'égalisation des chances des personnes handicapées*, adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1993, comportent des indications spécifiques quant au maintien des revenus et à la sécurité sociale. Elles stipulent :

« C'est aux États qu'il incombe de faire bénéficier les handicapés de la sécurité sociale et d'assurer le maintien de leur revenu.

[...]

2. Dans un pays où la sécurité sociale, l'assurance sociale ou des systèmes similaires ont été établis ou doivent l'être, l'État devrait veiller à ce que ces systèmes n'excluent pas les handicapés ni ne fassent de discrimination à leur encontre. »<sup>42</sup>

Ce principe a été confirmé par l'article 28 de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* :

« 1. Les États Parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à un niveau de vie adéquat pour elles-mêmes et pour leur famille, notamment une alimentation, un habillement et un logement adéquats, et à une amélioration constante de leurs conditions de vie et prennent des mesures appropriées pour protéger et promouvoir l'exercice de ce droit sans discrimination fondée sur le handicap.

2. Les États Parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à la protection sociale et à la jouissance de ce droit sans discrimination fondée sur le handicap et prennent des mesures appropriées pour protéger et promouvoir l'exercice de ce droit, y compris des mesures destinées à :

[..]

e) Assurer aux personnes handicapées l'égalité d'accès aux programmes et prestations de retraite. »<sup>43</sup>

De même, dans son interprétation du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>44</sup>, ratifié par le Québec<sup>45</sup>, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels indique que :

---

<sup>42</sup> *Règles pour l'égalisation des chances des personnes handicapées*, Doc. N.U. A/RES/48/96, 4 mars 1994, annexe, règle 8.

<sup>43</sup> Doc. N.U. A/RES/61/106, 13 décembre 2006, 2515 R.T.N.U. 3, (2010) R.T. Can. n° 8. Le Canada a signé la Convention le 30 mars 2007 et l'a ratifiée, avec l'accord du Québec, le 11 mars 2010.

<sup>44</sup> New York, 16 décembre 1966, 933 R.T.N.U. 3 (entrée en vigueur : 3 janvier 1976).

« Les États parties devraient veiller à ce que la législation, les politiques, les programmes et l'allocation de ressources facilitent l'accès à la sécurité sociale de tous les membres de la société, conformément à la troisième partie du Pacte. Les restrictions à l'accès aux régimes de sécurité sociale devraient aussi être réexaminées afin de s'assurer qu'elles n'engendrent pas de discrimination de droit ou de fait.

Chacun a certes le droit à la sécurité sociale, mais les États parties devraient être spécialement attentifs aux individus et aux groupes qui de tout temps éprouvent des difficultés à exercer ce droit, en particulier les femmes, les chômeurs, les travailleurs insuffisamment protégés par la sécurité sociale, les personnes travaillant dans le secteur informel, les travailleurs malades ou blessés, les handicapés, les personnes âgées, les enfants et adultes à charge, les employés de maison, les travailleurs à domicile, les groupes minoritaires, les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les rapatriés, les non-ressortissants et les détenus. »<sup>46</sup>

Le fait d'imposer la même pénalité aux personnes qui ont, entre 60 et 65 ans, bénéficié d'une rente d'invalidité qu'aux personnes qui ont anticipé leur retraite engendre une discrimination indirecte fondée sur le handicap qui compromet l'exercice en pleine égalité du droit à la sauvegarde de la dignité et au droit à des mesures d'assistance financière garantis par la Charte.

## 2.2 Les exceptions au principe de non-discrimination en matière de rente

L'article 20.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* autorise spécifiquement les régimes d'assurance sociale à opérer certaines distinctions sur la base de caractéristiques personnelles, sans que celles-ci ne soient considérées comme discriminatoires :

« Dans un contrat d'assurance ou de rente, un régime d'avantages sociaux, de retraite, de rentes ou d'assurance ou un régime universel de rentes ou d'assurance, une distinction, exclusion ou préférence fondée sur l'âge, le sexe ou l'état civil est réputée non discriminatoire lorsque son utilisation est légitime et que le motif qui la fonde constitue un facteur de détermination de risque, basé sur des données actuarielles.

Dans ces contrats ou régimes, l'utilisation de l'état de santé comme facteur de détermination de risque ne constitue pas une discrimination au sens de l'article 10. »<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Arrêté en conseil 1438-76 concernant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 21 avril 1976, (1984-1989) *Recueil des ententes internationales du Québec* 809.

<sup>46</sup> COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS. *Observation générale n° 19 portant sur le droit à la sécurité sociale (art. 9)*, 2008, Doc. N.U. E/C.12/GC/19, par. 30 et 31. [Nous soulignons.]

<sup>47</sup> Préc., note 1, art. 20.1.

Rappelons qu'à titre d'exception à un droit protégé par une loi en matière de droit de la personne, cette disposition devrait recevoir une interprétation restrictive<sup>48</sup>.

L'invalidité telle que définie par la *Loi sur le régime de rentes* correspond, nous l'avons vu, au motif de discrimination prohibé « handicap ». Il ne s'agit pas de l'un des motifs visés par le premier alinéa de l'article 20.1, soit le sexe, l'âge ou l'état civil, qui permet une exception au principe de non-discrimination.

Or, dans le second alinéa de l'article 20.1, le législateur s'est gardé d'utiliser le motif « handicap » en vue de cautionner une discrimination qui pourrait être exercée en matière d'assurance ou de rente. Il a plutôt retenu le critère de l'état de santé, qui implique une évaluation des « situation et capacités réelles »<sup>49</sup> des personnes concernées. L'étude des débats parlementaires entourant l'adoption de l'article 20.1 de la Charte confirme l'intention du législateur :

« Par ailleurs, certains intervenants ont proposé d'inclure le handicap parmi les motifs prévus à l'article 1 du présent projet en vue de permettre aux assureurs et aux administrateurs de régimes de tenir compte de l'état de santé d'une personne dans l'évaluation du risque qu'ils assument à l'égard de cette personne. Une telle inclusion risquerait, à mon avis, de compromettre le droit à l'égalité des personnes handicapées. En effet, on pourrait alors se fonder sur le handicap pour établir des distinctions qui n'ont pas de lien direct avec le fondement réel du risque qui est basé sur l'état de santé. Manifestement, on ne peut tolérer que le seul fait d'avoir perdu accidentellement un œil, par exemple, puisse servir de base pour établir des distinctions en matière d'assurance-vie, soit pour refuser une assurance, soit pour imposer une surprime.

[...]

Cette proposition d'amendement vise donc à confirmer la marge de manœuvre dont disposent les assureurs et administrateurs de régimes dans l'appréciation du risque que peut occasionner un état de santé déficient, tout en maintenant l'interdiction de discriminer en fonction du handicap. Ainsi, une personne handicapée à qui on refuserait, par exemple, une assurance-vie et qui considérerait que ce refus constitue une distinction fondée sur son handicap pourrait contester cette pratique en portant plainte à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ou en saisissant directement le tribunal. Par la suite, ce serait à l'assureur de démontrer que le facteur de

---

<sup>48</sup> Québec (*Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*) c. Montréal (Ville); Québec (*Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*) c. Boisbriand (Ville), [2000] 1 R.C.S. 665, par. 29.

<sup>49</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats. Commissions parlementaires*, Commission des institutions, 2<sup>e</sup> sess., 35<sup>e</sup> légis., 28 mai 1996, « Étude détaillée du projet de loi n° 133 - *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne et d'autres dispositions législatives* », 10h10 (M. Bégin).

détermination de risque qui fonde cette décision est réellement basé sur l'état de santé de cette personne et non sur son handicap. »<sup>50</sup>

Dans le cadre de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, le législateur a retenu comme critère de détermination de la prestation non pas l'état de santé réel de la personne, qui pourrait être considéré comme le fondement d'un risque, mais le fait qu'elle ait bénéficié ou non de prestations d'invalidité entre 60 et 65 ans<sup>51</sup>. Le critère de détermination de la prestation correspond au motif « handicap » et ne constitue en aucun cas le fondement réel d'un risque. L'exception prévue au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 20.1 de la Charte ne trouve donc pas application dans le cas qui nous occupe.

Par conséquent, la réduction des rentes de retraite des personnes qui ont reçu des rentes d'invalidité entre 60 et 65 ans ne fait pas partie des exceptions au principe de non-discrimination autorisées par l'article 20.1 de la Charte.

### **2.3 La nature du régime législatif**

Selon la Cour suprême, la nature du régime législatif en cause est importante aux fins de l'examen de sa conformité avec le droit à l'égalité :

« [L]’accent doit être mis sur la nature du régime législatif et l’opportunité des distinctions contestées au regard de l’objet du régime et de la situation du demandeur. »<sup>52</sup>

Cette approche permet de procéder à l'analyse non pas par une comparaison formaliste mais en tenant compte des facteurs contextuels importants. Dans le cas qui nous occupe, l'enjeu est de savoir s'il peut être considéré comme justifié que les prestations versées au titre du régime de retraite soient équivalentes aux cotisations perçues.

Le régime de rentes est un des quatre régimes d'assurance sociale québécois<sup>53</sup>. Récemment, la Cour suprême qui cherchait à déterminer le cadre juridique applicable au Programme de

---

<sup>50</sup> *Id.* [Nous soulignons.]

<sup>51</sup> *Loi sur le régime de rentes du Québec*, préc., note 5, art. 120.2.

<sup>52</sup> *Withler c. Canada (P.G.)*, préc., note 19, par. 45.

stabilisation des revenus agricoles du Québec s'est penchée sur la nature des programmes d'assurance sociale :

« Il est aussi acquis qu'un véritable programme d'assurance sociale n'est pas de nature contractuelle. À titre d'exemple, le Régime de pensions du Canada a été qualifié " d'assurance sociale obligatoire " par notre cour dans l'arrêt *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*. Ce régime est régi par le droit public, en ce sens qu'il est géré par un tribunal administratif et que le recours ouvert aux assujettis insatisfaits est la révision judiciaire des décisions de ce tribunal. Il en va de même pour le régime mis en place par la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* (remplacée par la *Loi sur l'assurance-chômage*) que la Cour a qualifié " d'assurance publique obligatoire qui n'a pas été conçue pour être appliquée selon de rigoureux principes actuariels". »<sup>54</sup>

Cette position est la même que celle défendue par l'auteure Mireille Deschênes :

« Les régimes publics contributifs, tels le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, quoique financés entièrement par des cotisations salariales et patronales, résultent aussi d'une négociation sociale. La loi dicte l'affectation de l'épargne selon une logique redistributive qui n'est pas actuariellement neutre, la valeur des prestations n'étant pas proportionnelle aux cotisations versées. [...] Le système organise délibérément une redistribution en faveur d'une catégorie de bénéficiaires choisie par l'État en fonction d'objectifs sociaux prédéfinis. »<sup>55</sup>

Les auteurs Issalys et Lemieux adoptent le concept de « péréquation du risque », soit une répartition du risque qui tend vers une égalité, qu'ils illustrent par la voie d'une comparaison entre les cotisations d'assurance sociale et de l'impôt :

« Alors que l'impôt, par l'interposition de cette "boîte noire" qu'est le fonds consolidé du revenu, exclut toute idée d'équivalence entre la valeur du prélèvement perçu auprès d'un contribuable et la valeur des prestations que lui fournit l'État, la cotisation d'assurance sociale repose sur l'idée d'une équivalence plus ou moins exacte entre la contribution relative à un bénéficiaire et les prestations qu'il reçoit. »<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale : précis des institutions administratives*, 3<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 694.

<sup>54</sup> *Ferme Vi-Ber inc. c. Financière Agricole du Québec*, 2016 CSC 34, par. 33. [Revois omis.] [Nous soulignons.]

<sup>55</sup> Mireille DESCHÊNES, « Droit à l'égalité dans les régimes de rentes et d'assurance », dans Jean-Louis BAUDOIN et Patrice DEMERS (dir.), *Droit à l'égalité et discrimination : aspects nouveaux*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 7, 11. [Nous soulignons.]

<sup>56</sup> P. ISSALYS et D. LEMIEUX, préc., note 53, p. 697.

S'ils arguent la corrélation entre les cotisations et les prestations, ils conviennent tout de même qu'il s'agit d'une « idée » et que l'équivalence n'est pas toujours exacte. Ils admettent également que l'assurance sociale met en jeu la solidarité entre les différentes catégories de personnes que concerne l'existence du risque<sup>57</sup>.

En tout état de cause, il semble difficile de soutenir que les régimes d'assurance sociale reposent sur une corrélation parfaite entre les cotisations individuelles et les prestations gouvernementales. Dans ces circonstances, le traitement non différencié des personnes en situation d'invalidité et des personnes qui choisissent d'anticiper leur retraite devrait se justifier autrement que par le fait que ni l'un ni l'autre des groupes ne cotisent entre 60 et 65 ans.

## **CONCLUSION**

Du point de vue de la Commission, le fait d'appliquer sans compensation la même pénalité aux personnes qui ont reçu des prestations d'invalidité entre 60 et 65 ans qu'à celles qui ont anticipé leur retraite constitue une atteinte au droit à la reconnaissance et à l'exercice, sans discrimination, du droit à la sauvegarde de la dignité<sup>58</sup> et du droit à des mesures d'assistance financière<sup>59</sup> des personnes concernées. Cette pratique contrevient donc à la Charte.

Cette mesure n'est pas non plus couverte par les exceptions prévues à la Charte ni ne se justifie par la nature du régime.

La Commission recommande donc que l'article 120.2 de la *Loi sur le régime de rentes du Québec* soit abrogé.

---

<sup>57</sup> *Id.*, p. 819.

<sup>58</sup> Charte, préc., note 1, art. 4.

<sup>59</sup> *Id.*, art. 45.