CET - 047M
C.P. – P.L. 70
Formation et
emploi

LE PROTECTEUR DU CITOYEN
Assemblée nationale
Québec

Justice **Équité** **Respect** **Impartialité** **Transparence**

Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission de l'économie et du travail

sur le projet de loi nº 70
Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi

Québec, le 9 février 2016

La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à un citoyen ou à un groupe de citoyens. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes ou de sa propre initiative.

Le respect des citoyens et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse systémique de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans le meilleur intérêt des personnes concernées.

Le présent document est disponible en version électronique sur notre site web (http://www.protecteurducitoyen.qc.ca), section **Enquêtes et recommandations**, rubrique **Réactions aux projets de loi et de règlement.**

La forme masculine utilisée dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes.

© Protecteur du citoyen, 2016

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

Table des matières

Introduction 2

1 L'adéquation entre les besoins actuels et futurs du marché du travail et les formations offertes aux travailleurs 3

2 Le Programme objectif emploi 4

2.1 Le Programme objectif emploi, cadre général 4

2.2 Un projet de loi qui comporte beaucoup d'inconnues 5

2.3 Les recours 9

2.4 Le Programme objectif emploi comme moyen de favoriser une intégration durable en emploi 10

3 L'exclusion des revenus provenant d'un héritage du calcul des prestations de solidarité sociale 16

4 L'allègement des exigences documentaires 19

5 La durée de cohabitation menant au statut de conjoints 20

Conclusion 21

Annexe : Liste des recommandations 22

Introduction

1 Le Protecteur du citoyen remercie la Commission de l'économie et du travail de son invitation à participer aux consultations sur le projet de loi nº 70 – Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi.

2 Ce projet de loi donne suite au *Plan économique du Québec*[1] de mars 2015. Face au constat d'un déséquilibre entre le nombre de travailleurs qualifiés disponibles et les postes vacants sur le marché du travail, le Plan constatait la nécessité de mieux arrimer la formation et les compétences de la main-d'œuvre aux besoins actuels et futurs du marché du travail[2]. C'est dans cet esprit qu'ont été envisagées les modifications à la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*[3] et à la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*[4] introduites par le projet de loi nº 70, et visant à confier à la Commission un rôle accru en matière d'adéquation entre la formation et l'emploi.

3 Dans le même esprit, le *Plan économique du Québec* annonçait la création du Programme objectif emploi afin, notamment, de favoriser une plus grande participation de la main-d'œuvre disponible au marché du travail[5]. Ce programme viserait plus particulièrement à favoriser l'intégration des nouveaux demandeurs d'aide sociale au marché du travail et à éviter une diminution progressive de leur employabilité par une trop longue dépendance à l'aide sociale.

4 Le Protecteur du citoyen souscrit à ces objectifs, et, en conséquence, à la nécessité de prendre des mesures en vue d'assurer une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi, objet du premier volet du projet de loi. Bien qu'en accord également avec le principe du Programme objectif emploi, tel qu'introduit par le deuxième volet du projet de loi, il émet cependant de sérieuses réserves concernant son application.

5 Le projet de loi propose par ailleurs des modifications à certaines mesures d'aide sociale. L'une d'elles concerne les héritages reçus par versements pour les prestataires de la solidarité sociale, et donne suite à une recommandation du Protecteur du citoyen.

6 Le Protecteur du citoyen présente brièvement les motifs de son adhésion au premier volet du projet de loi. Il s'attarde ensuite au Programme objectif emploi à propos duquel il fait part de ses préoccupations et formule des recommandations en vue de favoriser une intégration durable en emploi des participants. Il commente enfin les modifications relatives à l'aide sociale et formule des recommandations visant à éviter certains effets indésirables des assouplissements projetés.

---

[1] Finances Québec, *Budget 2015-2016, Le Plan économique du Québec*, mars 2015. [En ligne http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2015-2016/fr/documents/Planeconomique.pdf]
[2] *Idem*, p. B-100.
[3] *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*, RLRQ c. D-8.3.
[4] *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*, RLRQ c. M-15.001.
[5] *Idem*, p. B-101.

1 L'adéquation entre les besoins actuels et futurs du marché du travail et les formations offertes aux travailleurs

7 Afin de créer les conditions qui favorisent l'atteinte d'une meilleure adéquation entre l'emploi et les compétences des travailleurs, le projet de loi propose de revoir la gouvernance de la Commission des partenaires du marché du travail (la Commission). Les articles 2 à 17 du projet de loi visent, entre autres, à préciser son rôle en tant qu'instance chargée d'identifier les besoins de main-d'œuvre, actuelle et future, et les besoins de formation selon les régions. Ils donnent à la Commission le pouvoir de formuler des recommandations aux ministères impliqués en vue de répondre aux besoins du marché du travail et obligent ces derniers à lui rendre compte des actions prises en ce sens. Par ailleurs, ils confèrent au ministre un droit de regard élargi sur les règlements encadrant les formations reconnues par la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*. L'objectif est de mieux cibler les formations offertes aux travailleurs pour qu'elles soient véritablement liées aux domaines de compétence des emplois qu'ils occupent.

8 Le Protecteur du citoyen est d'accord avec les modifications proposées dans ce volet du projet de loi.

2 Le Programme objectif emploi

9 D'entrée de jeu, il importe de souligner que le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale offre déjà des mesures d'employabilité aux prestataires qui le demandent, assorties, au besoin, d'allocations de soutien.

10 Selon les notes explicatives du projet de loi, le Programme objectif emploi (le Programme) vise à offrir aux personnes qui y participeront un accompagnement personnalisé en vue d'une intégration en emploi. Par ailleurs, en présentant le Programme lors d'un point de presse suivant la présentation du projet de loi, le 10 novembre 2015[6], le ministre a pris soin de préciser que parmi les nouveaux demandeurs d'aide sociale, près de 60 % ont 29 ans ou moins et 38 % viennent d'une famille qui reçoit des prestations. Ces commentaires laissent croire que l'objectif principal du Programme est de rejoindre la clientèle jeune issue de familles prestataires de l'aide financière de dernier recours afin de « briser le cercle vicieux de l'aide sociale »[7]. Le ministre a aussi émis l'hypothèse que le Programme permettra de diriger de 80 à 85 % des premiers demandeurs vers le marché du travail.

11 Le Protecteur du citoyen souscrit à ces objectifs, sous réserve de certaines conditions. Toutefois, en l'absence des éléments requis pour l'apprécier, il ne peut se prononcer sur le Programme – tel qu'introduit par les articles 22, 23, 28 à 31, 34 et 36 du projet de loi – qui en permettra la concrétisation, puisque l'ensemble de ses modalités d'application devra être déterminé par règlement. Nos échanges avec le Ministère nous ont appris que sa réflexion n'est pas terminée quant aux modalités et exigences du futur règlement. Le Protecteur du citoyen se prononcera donc plus formellement sur la mise en œuvre des articles précités du projet de loi lors de la publication dudit projet de règlement.

12 Déjà cependant, notre analyse du projet de loi soulève des questions et nous conduit, sur la base de notre expérience dans le traitement des plaintes concernant le Ministère, à émettre quelques recommandations susceptibles de mieux assurer la réussite du Programme objectif emploi.

13 Rappelons d'abord les grandes lignes de ce programme.

2.1 Le Programme objectif emploi, cadre général

14 Ce sont les articles 83.1 à 83.10 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*[8], tels qu'introduits par l'article 28 du projet de loi, qui décrivent le Programme.

15 Ils énoncent que celui-ci a pour but d'offrir aux participants un accompagnement personnalisé en vue de leur intégration en emploi, et que toute personne visée, au sens du règlement, qui serait admissible aux prestations d'aide financière de dernier recours, devra d'abord y participer (nouvel article 83.1 de la Loi). Selon les informations obtenues du Ministère, les personnes visées seraient celles qui demandent l'aide financière pour la première fois et qui n'ont pas de contraintes à l'emploi.

16 La durée de la participation au Programme sera d'au moins un an, et pourra être prolongée d'une durée maximum de douze mois dans les cas et conditions prévus par

---

[6] Point de presse de M. Sam Hamad, ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le 10 novembre 2015. [En ligne http://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-25879.html]

[7] *Idem*.

[8] *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, RLRQ c. A-13.1.1.

règlement (article 83.2). Cette durée pourra cependant être moindre dans les cas et conditions prévus par règlement.

17 Le participant et l'agent d'emploi conviendront d'un plan d'intégration en emploi établi à partir des renseignements fournis par le participant en entrevue (article 83.3). Les mesures prévues à ce plan seront axées sur la recherche intensive d'emploi, sur la formation ou l'acquisition de compétences ou sur toute autre démarche adaptée au profil du participant. Le plan énoncera les engagements que ce dernier devra respecter. Le participant pourra toutefois en être exempté dans les cas et conditions prévus par règlement. Selon le Ministère, ces cas seraient les empêchements de la vie courante, maladie ou autre.

18 Le plan d'intégration pourrait prévoir l'obligation pour le participant d'accepter tout emploi convenable qui lui serait offert (article 83.4). Un règlement précisera la définition de ce qui constitue un emploi convenable, de même que les cas et conditions permettant de le refuser ou de l'abandonner sans pénalité.

19 L'aide financière prendra la forme de prestations distinctes de celles de l'aide financière de dernier recours (article 83.5) et sera calculée de la manière prévue par règlement. Pourront s'y ajouter une allocation de participation (article 83.6) et le remboursement, selon les critères fixés par le ministre, des frais engagés pour la réalisation du plan d'intégration (article 83.8). Comme mentionné précédemment, de telles allocations sont déjà offertes par le Ministère aux prestataires qui adhèrent sur une base volontaire aux mesures d'emploi. Selon les propos du ministre lors de la présentation du projet de loi, le montant de l'allocation de participation pourrait atteindre 250 $. Le montant des prestations, par contre, n'a pas été précisé.

20 Dès la connaissance d'un manquement aux engagements du plan d'intégration, le ministre pourra réduire le montant des prestations (article 83.10). Cette réduction ne pourra cependant pas dépasser une limite fixée par règlement. Selon les explications données par le ministre, il s'agirait pour un premier manquement de l'arrêt de l'allocation de participation et, en cas de récidive, d'une réduction de 50 % du montant des prestations[9].

21 La décision de réduire le montant des prestations sera motivée par écrit (article 83.10) et sera contestable en révision administrative (article 30 du projet de loi). Par contre, toute autre décision rendue en vertu du Programme, telle l'obligation d'adhérer à une formation ou d'accepter un emploi jugé convenable, ne pourra faire l'objet que d'une demande de reconsidération.

22 Enfin, les participants au Programme ne seront pas admissibles au pouvoir discrétionnaire du ministre de rétablir leurs prestations en cas de risque de dénuement total, prévu à l'article 49 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* (article 23 du projet de loi), contrairement aux prestataires de l'aide financière de dernier recours.

2.2 Un projet de loi qui comporte beaucoup d'inconnues

23 Le Programme objectif emploi sera un passage obligé pour tout nouveau demandeur d'aide sociale sans contraintes à l'emploi, des pénalités financières étant prévues en cas de désaccord entre le participant et son agent. Dans la mesure où l'évaluation des besoins du participant sera adéquate et conduira à l'élaboration d'un plan d'intégration lui permettant véritablement d'intégrer le marché de l'emploi de façon durable, ou d'amorcer un cheminement en ce sens, une telle démarche est positive.

[9] Point de presse précité, note 6.

À l'inverse, un plan d'intégration inadéquat renforcera le sentiment d'échec chez le participant, contribuant à l'éloigner davantage du marché du travail.

24 Or, le projet de loi ne nous permet pas de nous prononcer sur la façon dont seront élaborés les plans d'intégration. En effet, il confère au gouvernement un important pouvoir de réglementer. Il est préoccupant de constater que le législateur a à débattre d'un nouveau programme, obligatoire de surcroît, à partir d'un cadre dont il ignore le contenu. Pourtant, la connaissance du cadre réglementaire aurait été essentielle pour une juste appréciation de la portée du Programme.

25 Ainsi, le projet de loi est muet quant aux critères d'évaluation de l'absence de contraintes à l'emploi. Selon le Ministère, seront considérées comme aptes au travail les personnes sans contraintes médicales à l'emploi, qui ne sont pas monoparentales avec des enfants d'âge préscolaire, qui ne sont pas en thérapie pour une dépendance ou qui ne sont pas des demandeurs d'asile. Ces critères seront-ils les seuls retenus dans le règlement?

26 Selon nous, il ne suffit pas de constater qu'une personne ne présente pas de condition médicale reconnue, qu'elle n'est pas en thérapie pour une dépendance ou qu'elle n'est pas monoparentale pour conclure qu'elle n'a pas de contraintes à l'emploi. D'autres facteurs peuvent influencer l'aptitude d'une personne à intégrer le marché du travail. Des contraintes sévères non reconnues – ou des contraintes qui, sans être sévères, nécessitent d'être prises en compte dans la recherche d'un emploi correspondant à la capacité de la personne –, une faible scolarité, un vécu difficile ou des comportements inadaptés au monde du travail, sont autant de facteurs qui peuvent empêcher une personne d'y accéder. Ces facteurs devront pouvoir être pris en compte par les agents d'emploi. Non seulement le règlement d'application devra-t-il être clair quant aux balises encadrant la détermination des contraintes à l'emploi, mais les agents devront aussi pouvoir faire preuve de souplesse dans l'appréciation de l'aptitude au travail pour tenir compte des situations particulières.

27 Le projet de loi énonce que le participant pourra être tenu d'accepter tout emploi convenable. Cependant, il n'inclut pas la définition de la notion d'emploi convenable aux fins de son application. Pourtant, il existe des exigences minimales relatives aux normes du travail et à la santé et à la sécurité que doit respecter tout emploi. Pourquoi ne pas les préciser dans la Loi, comme c'était le cas dans l'ancienne *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*[10]? D'ailleurs, d'autres lois, pour leurs finalités propres, définissent ce qu'est un emploi convenable[11].

---

[10] *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, RLRQ c. S-32.001 (remplacée le 1er janvier 2007), art. 48 : « Un emploi n'est pas un emploi convenable s'il s'agit, notamment :
1° d'un emploi inoccupé du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif;
2° d'un emploi qui ne respecte pas les conditions minimales de travail énoncées à la Loi sur les normes du travail;
3° d'un emploi assujetti à des pratiques de l'employeur qui sont contraires à l'ordre public;
4° d'un emploi dont les conditions de travail excessives et difficiles sont susceptibles de mettre en danger la santé ou la sécurité de l'adulte;
5° d'un emploi qui exige l'accomplissement de tâches ou un nombre d'heures de travail nettement supérieures aux attentes prévisibles pour un tel emploi;
6° d'un emploi dont les conditions de travail sont susceptibles de porter atteinte à l'intégrité de l'adulte;
7° d'un emploi visé par règlement, dans les cas et aux conditions qui y sont prévus ».

[11] Par exemple, une telle définition est donnée à l'article 2 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, RLRQ c. A-3.001.

28 La définition de la notion d'emploi convenable est d'autant plus importante qu'il s'agira d'un élément clé du plan d'intégration en emploi de certains participants. La formation du participant, ses expériences de travail, ses intérêts et aptitudes seront-ils pris en compte? Par ailleurs, selon les informations obtenues du Ministère, les participants pourraient devoir accepter des emplois même si cela implique pour eux un déménagement. Le cas échéant, les impacts familiaux, sociaux et financiers d'un tel déménagement seront-ils évalués? Le règlement comportera-t-il des balises à ce sujet? Il n'est pas anodin pour une personne, déjà fragilisée financièrement, de devoir quitter son milieu et de perdre le soutien de son entourage ou de devoir prendre des arrangements familiaux, par exemple en cas de garde partagée des enfants, pour occuper un emploi dans une autre région. Un déménagement suppose aussi des déboursés importants. Le projet de loi prévoit le remboursement des frais liés aux engagements du plan d'intégration. Il faudra qu'ils le soient à partir de barèmes reconnus et réalistes. Actuellement, en vertu du *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*[12], seuls les déménagements pour des raisons de santé ou de salubrité le sont, et ce, jusqu'à concurrence de 200 $.

29 Étant donné l'obligation d'accepter tout emploi convenable à laquelle pourront être assujettis certains participants, et les impacts d'une telle obligation pour ces derniers, il serait essentiel de définir cette notion dans la Loi.

Recommandations :

Concernant la définition de l'emploi convenable aux fins de l'application de la Loi.

Considérant :

Que, parmi les engagements qu'il énonce, un plan d'intégration en emploi peut prévoir que le participant est tenu d'accepter tout emploi convenable qui lui est offert;

Que plusieurs facteurs doivent être pris en compte pour déterminer si un emploi est convenable;

Que des pénalités pourraient être imposées aux participants en défaut de respecter les engagements de leur plan d'intégration, notamment le refus d'un emploi jugé convenable par l'agent d'emploi.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que la notion d'emploi convenable soit définie dans la Loi.

R-2 Que cette définition énonce les exigences relatives aux normes du travail ainsi qu'à la santé et à la sécurité qu'un tel emploi devra respecter.

R-3 Que l'emploi convenable tienne compte du profil d'employabilité de la personne, notamment sa formation, ses expériences de travail, ses champs d'intérêt et ses capacités physiques, ainsi que des répercussions d'un déménagement sur elle et sa famille le cas échéant.

30 Dans le même ordre d'idée, le défaut de respecter les engagements du plan d'intégration entraînera des pénalités financières importantes. Qu'arrivera-t-il

[12] *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, RLRQ c. A-13.1.1, r. 1, art. 93.

advenant le renvoi par son employeur d'un participant tenu d'accepter un emploi jugé convenable, en dépit de sa bonne volonté? Le règlement devra clarifier les circonstances assimilées à un manquement au respect des engagements du plan d'intégration, afin notamment qu'un tel renvoi ne soit pas considéré comme un manquement, et ne conduise pas à la prise de sanction.

31 Le participant devrait avoir une obligation de moyens et non de résultat quant au respect des engagements de son plan d'intégration. Il devrait démontrer qu'il fournit tous les efforts raisonnables, compte tenu de sa situation, mais ne devrait pas avoir à respecter ce plan coûte que coûte.

32 Avant de déterminer qu'il y a un manquement de la part d'un participant, le Ministère devra se demander ce qu'aurait fait un participant diligent, possédant les mêmes caractéristiques, et placé dans les mêmes circonstances que le participant visé. De l'avis du Protecteur du citoyen, les pénalités financières ne devraient pas être appliquées au-delà de ces exigences et devraient viser les seules situations de mauvaise foi.

Recommandations :

Concernant la définition de manquement à un engagement prévu au plan d'intégration en emploi.

Considérant :

Que, dès la connaissance d'un manquement par un participant à l'un ou l'autre des engagements prévus à son plan d'intégration en emploi, le ministre peut réduire, à compter du mois qui suit celui où ce manquement s'est produit et dans la mesure prévue par règlement, le montant de la prestation de l'adulte seul ou de la famille;

Qu'une réduction de la prestation découle directement d'un manquement à l'un ou l'autre des engagements prévus au plan d'intégration en emploi;

Qu'aucune disposition de la Loi ne définit cette notion de manquement à un engagement prévu au plan d'intégration en emploi;

Qu'une interprétation trop rigide menant à la réduction de la prestation peut avoir des conséquences importantes pour le prestataire;

Que la Loi habilite le gouvernement à prévoir, par règlement, les cas et conditions où l'abandon ou la perte d'un emploi ne constitue pas un manquement à l'obligation de maintenir un lien d'emploi, mais qu'elle ne lui permet pas de réglementer pour définir la notion de manquement à un engagement prévu au plan d'intégration en emploi.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 Que la notion de manquement à un engagement prévu au plan d'intégration en emploi soit définie dans la loi.

R-5 Que cette définition soit fondée sur une obligation de moyens du participant et non de résultat, c'est-à-dire de fournir les efforts raisonnables, compte tenu de sa situation, pour respecter les engagements prévus à son plan d'intégration en emploi.

2.3 Les recours

33 Le seul recours prévu par le projet de loi pour contester le contenu d'un plan d'intégration sera la reconsidération. Ce recours correspond au réexamen administratif, mécanisme déjà en vigueur au Ministère pour contester les décisions relatives aux mesures d'emploi. On ne peut en appeler de ces décisions devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ).

34 À défaut de pouvoir contester en révision les conditions de son plan d'intégration, un participant pourra demander la révision de la réduction du montant de ses prestations, imposée pour sanctionner un manquement à l'une des obligations de ce plan. Le cas échéant, la révision devra s'attarder aux motifs ayant mené à la sanction, c'est-à-dire au manquement lui-même. Dans ces conditions, pourquoi ne pas prévoir dans la loi que le manquement soit révisable?

Recommandations :

Concernant le recours en révision prévu par l'exception de l'article 108 (2°) de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, introduit par l'article 30 du projet de loi.

Considérant :

Que le seul recours prévu par le projet de loi pour contester le contenu d'un plan d'intégration est la reconsidération;

Que le projet de loi prévoit que seule la décision rendue par le ministre en vertu de l'article 83.10 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, soit la réduction du montant de la prestation, est révisable;

Qu'il est essentiel de s'assurer qu'il y a réellement un manquement et que le motif de réduction du montant de la prestation est bien fondé avant de réduire le montant de la prestation du participant.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-6 Que l'article 83.10 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, introduit par l'article 28 du projet de loi, soit modifié afin que la reconnaissance d'un manquement fasse l'objet d'une décision du ministre.

R-7 Que cette décision soit révisable au même titre que la réduction du montant de la prestation, conformément à l'exception de l'article 108 (2°) de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, tel qu'introduit par l'article 30 du projet de loi.

35 Dans l'attente de la décision, le participant devra vivre avec très peu de moyens, ses prestations pouvant être coupées de moitié[13]. Prenant pour acquis que le montant des prestations mensuelles dans le cadre du Programme objectif emploi sera de 623 $ comme pour les prestataires de l'aide financière de dernier recours, ses prestations seront alors réduites à 311 $. Si les délais en révision s'étendent sur plusieurs semaines, le participant se retrouvera dans une situation des plus précaires.

36 Pourquoi interdire aux participants du Programme objectif emploi l'accès au pouvoir discrétionnaire du ministre prévu à l'article 49 de la Loi? À tout le moins, pour parer au

[13] Point de presse précité, note 6.

risque que ces personnes vivent dans des conditions de grande précarité pendant plusieurs semaines voire quelques mois, il y a lieu de s'assurer que les demandes de révision dans le cadre du Programme objectif emploi soient traitées prioritairement.

Recommandations :

Concernant la prévention du dénuement total des participants.

Considérant :

L'importance de la sanction pécuniaire à laquelle seront assujettis les participants du Programme objectif emploi en défaut de respecter les engagements de leur plan d'intégration;

Les délais à prévoir pour obtenir une décision en révision.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-8 Que les participants du Programme objectif emploi aient accès au pouvoir discrétionnaire du ministre, prévu à l'article 49 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, de rétablir leurs prestations en cas de risque de dénuement total.

R-9 Qu'à défaut, la Loi contienne une disposition prévoyant la suspension de la sanction dès que sa révision est demandée, et ce, tant que la décision en révision n'est pas rendue, et que cette sanction n'ait pas d'effet rétroactif.

2.4 Le Programme objectif emploi comme moyen de favoriser une intégration durable en emploi

37 L'approche introduite par le projet de loi n'est pas nouvelle et s'inspire du modèle du *workfare*, ou aide conditionnelle, liant l'assistance financière à la réalisation d'un travail non rémunéré, approche en vigueur sous différentes formes dans plusieurs provinces canadiennes et pays de l'OCDE. Au Québec, ce modèle a été suivi à la fin des années 1980, alors que la *Loi sur la sécurité du revenu*[14], puis la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*[15] en 1998, assujettissaient les prestataires aptes au travail à l'obligation d'adhérer à des mesures d'employabilité sous peine de sanctions financières. Elle a cependant été abandonnée en 2005, par la sanction de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, ses résultats ayant été jugés moins probants que l'approche volontaire[16].

[14] *Loi sur la sécurité du revenu*, RLRQ c. S-3.1.1, remplacée le 1er octobre 1999.
[15] *Op. cit.*, note 10.
[16] Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapport de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale sur l'application de certaines dispositions de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, Québec, 2005. Voir aussi Noël, Alain, *Priorité au soutien du revenu : la mise en œuvre de la Loi québécoise visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, avril 2005, p. 3.

38 Les avis sont partagés quant à l'efficacité de ce type d'approche. Nombre d'études spécialisées n'ont pu démontrer qu'elle permet d'atteindre ses objectifs d'intégration en emploi et de réduction de la pauvreté. Par contre, elle semble avoir donné des résultats relativement positifs dans certains pays où elle a été évaluée[17]. En fait, le Protecteur du citoyen estime qu'il faut se garder de tirer des conclusions à partir de comparaisons générales, les différentes formes d'aide conditionnelle et les contextes propres à chaque administration devant être pris en compte pour une appréciation rigoureuse.

39 Bien que l'approche obligatoire ait été abandonnée au Québec en 2005, son évaluation a permis de dégager des constats qui devraient être pris en compte dans l'application du Programme objectif emploi. Entre autres, le rapport de cette évaluation concluait à la nécessité d'un accompagnement plus soutenu et davantage en partenariat avec les ressources du milieu pour les jeunes les plus éloignés du marché du travail, clientèle visée par l'approche obligatoire[18]. Ce rapport faisait également ressortir que l'approche obligatoire avait permis aux intervenants de rejoindre des jeunes qu'ils n'auraient pas vus autrement, de les informer des services et mesures et de les aider à se mettre en mouvement[19].

40 De l'avis du Protecteur du citoyen, pour qu'elle ait un effet positif sur l'intégration en emploi des nouveaux demandeurs d'aide sociale, une approche obligatoire comme celle que propose le projet de loi devra offrir un accompagnement réellement adapté au profil de chaque participant. L'objectif doit être l'intégration durable en emploi, et non un retour rapide et à n'importe quel prix sur le marché du travail. Nous insistons : l'atteinte de cet objectif repose sur une juste appréciation de l'aptitude à l'emploi de la personne au moment où elle fait appel à l'aide sociale, et de ses besoins spécifiques relativement à sa capacité à intégrer l'emploi. Or, ces besoins sont variés et impliquent, notamment, l'accès à des services d'aide à l'emploi pour les personnes près du marché du travail, une formation générale ou spécialisée, ou des mesures de pré-employabilité pour les personnes plus éloignées du marché du travail.

41 Comme le rappelle le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (le Comité), le marché de l'emploi s'est profondément modifié au cours des dernières décennies. Les postes de grande qualité ont connu une hausse importante, au détriment de ceux exigeant peu de qualifications professionnelles, et tout porte à croire que cette tendance se maintiendra au cours des prochaines années. Seulement 23 000 des 250 000 nouveaux emplois (soit 9,2 %) prévus au Québec d'ici la prochaine décennie ne demanderont que des exigences minimales à l'embauche[20]. Or, comme le souligne le Comité, en moyenne le tiers des nouveaux ménages admis à l'aide sociale au cours des dix dernières années l'ont été en raison de la perte de leur emploi, soit sans avoir droit aux prestations d'assurance emploi, soit après épuisement de celles-ci. Selon le Comité, cela illustre le lien entre un marché du travail où les seuls emplois accessibles à un grand nombre de prestataires de l'aide sociale sont précaires et mal rémunérés. Toujours selon le Comité, un peu plus de la moitié des

---

[17] Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Synthèse des études économétriques réalisées dans les pays de l'OCDE depuis 2000 visant à isoler l'effet des obligations d'emploi et l'impact de sanctions sur le taux d'assistance sociale, les entrées et les sorties de l'aide et sur les résultats sur le marché du travail des prestataires de l'assistance sociale*, document interne, Québec, 2015.
[18] Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *op. cit.,* note 16, p. 6.
[19] *Idem*, p. 29.
[20] Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Avis – L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever. L'aide à l'emploi : pour une intégration durable*, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2015, p. 14-15.

prestataires n'ont aucun diplôme[21]. Ajoutons que, selon l'Institut de la statistique du Québec, près de 61 % des chômeurs au Québec auraient un niveau de littératie égal ou inférieur à 2[22].

42 Ces données mettent en évidence l'important rattrapage requis en matière de formation auprès de la population susceptible de faire appel à l'aide sociale. Pour bon nombre de participants au Programme objectif emploi, une mesure de formation permettant de compléter la scolarité ou de répondre aux besoins du marché du travail devra être envisagée avant même de considérer la recherche d'emplois. Soulignons que la majorité des plaintes au Protecteur du citoyen concernant les services d'aide à l'emploi porte sur des demandes de formation qui ont été refusées au plaignant, ce qui reflète l'intérêt porté à cette mesure par la clientèle d'Emploi Québec.

43 Le principal motif des refus est l'absence de débouchés dans les domaines choisis par des demandeurs. Pour d'autres personnes cependant, ce sont des difficultés d'adaptation à un contexte d'apprentissage ou des problèmes personnels les empêchant de s'investir suffisamment dans la formation qui sont invoqués par le Ministère pour motiver le refus ou l'arrêt prématuré de la mesure de formation. Règle générale, d'autres mesures sont alors proposées au participant pour l'aider dans son cheminement, en particulier celles prévues aux *Programmes d'aide et d'accompagnement social* (PAAS Action). Pour les personnes éloignées du marché du travail, ce type d'aide est un prérequis à toute démarche réussie vers un emploi durable.

44 Quelle que soit la mesure retenue cependant, elle ne devrait jamais être refusée à cause de l'épuisement des budgets. Le Protecteur du citoyen a constaté que le financement accordé aux organismes qui offrent les services d'accompagnement dans le cadre des programmes PAAS n'a pas augmenté en 2014-2015, par suite d'une application plus stricte des programmes. Comme le budget de fonctionnement de ces organismes dépend en partie du nombre de participants, la diminution des admissions a un impact direct sur le financement des services. Il ne faudrait pas que leur survie se trouve menacée et mette en péril l'accès aux services d'aide et d'accompagnement pour les prestataires qui en ont besoin. Le découragement, l'incapacité d'accéder un jour au marché de l'emploi et l'isolement qui pourraient en résulter sont autant de conséquences qu'il faut prévenir.

45 Les difficultés récentes des centres offrant des services en toxicomanie avec hébergement témoignent de la complexité de maintenir les services dans un contexte de changement des règles lorsque le financement ne suit pas. Les prestataires de l'aide sociale sont la principale clientèle de ces centres. La réduction de leurs prestations depuis le 1er mai 2015 a eu des conséquences financières importantes pour certains centres au point de menacer leur survie.

---

[21] *Idem*., p. 15-16.

[22] Un tel niveau de compétence en littératie est généralement associé à l'*analphabétisme fonctionnel*. Institut de la statistique du Québec, *Éducation et formation – Les compétences en littératie, en numératie et en résolution de problèmes dans des environnements technologiques : des clefs pour relever les défis du XXIe siècle – Rapport québécois du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICA)*, Québec, 2015, tableau 4.2 (*Niveaux de compétence en littératie et en numératie selon la situation sur le marché du travail, population de 16 à 65 ans, Québec, 2012*), p. 104. [En ligne [http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/education/alphabetisation-litteratie/peica.pdf].

46 Pourtant, lors de l'étude du projet de *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*[23] en mars 2015, le Protecteur du citoyen avait recommandé qu'avant d'appliquer la nouvelle règle, les ministères impliqués, soit le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministère de la Santé et des Services sociaux, se concertent pour s'assurer que l'accès des prestataires aux centres offrant des services en toxicomanie ne soit pas limité par la facturation de frais de thérapie, d'administration ou d'autres frais accessoires. De l'avis du Protecteur du citoyen, il fallait de toute évidence que les moyens soient pris pour assurer le maintien de l'offre de services et pour éviter que des prestataires se découragent et abandonnent la thérapie visant à mettre fin à leur dépendance[24]. Il aura fallu l'annonce récente de la fermeture d'un centre pour que le gouvernement verse le soutien financier attendu.

47 La même mise en garde s'impose à propos du Programme objectif emploi : avant sa mise en œuvre, il faudra s'assurer de la disponibilité des ressources suffisantes pour répondre, en temps opportun, aux besoins de la clientèle cible. À défaut, le Programme ne pourra atteindre ses objectifs.

Recommandation :

Concernant la mise en place des ressources suffisantes pour répondre aux besoins de la clientèle du Programme objectif emploi.

Considérant :

Que le succès du Programme objectif emploi repose sur une juste appréciation des besoins de chaque participant relativement à sa capacité à intégrer le marché de l'emploi;

Qu'une réponse adéquate aux besoins des participants dépend de la disponibilité des mesures et services d'emploi.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-10 Que le Ministère s'assure que les budgets alloués aux mesures et services offerts dans le cadre du Programme objectif emploi soient suffisants pour répondre aux besoins diversifiés de la clientèle du Programme.

48 Par ailleurs, selon des données obtenues par le Protecteur du citoyen auprès du Ministère, en 2013-2014, 75 % des premiers demandeurs d'aide sociale aptes au travail et 75 % des jeunes de 29 ans ou moins ont adhéré sur une base volontaire à une mesure d'employabilité. Le Ministère n'a pu nous préciser cependant le taux de ceux qui, parmi ces groupes, ont intégré le marché de l'emploi à la suite de leur participation, et qui s'y maintenaient un an plus tard. Tout au plus sait-on qu'en 2014-2015, 37 % des prestataires de l'aide sociale ayant bénéficié d'une intervention des services publics d'emploi ont occupé un emploi à brève échéance[25]. Il serait pertinent

[23] Projet de *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, 2015, *Gazette officielle*, 2e partie, 103.

[24] Protecteur du citoyen, *Lettre de Mme Raymonde Saint-Germain, protectrice du citoyen, au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale*, le 13 mars 2015. [En ligne https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/reactions/2015-03-13_lettre-aide-personnes-familles.pdf]

[25] Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, Québec, septembre 2015, p. 170.

de savoir combien s'y maintiennent encore pour évaluer l'impact à moyen terme de ces interventions.

49 L'objectif ministériel est de porter à 85 % le taux d'intégration au marché du travail des participants au Programme objectif emploi. De l'avis du Protecteur du citoyen, il faut mesurer non seulement leur taux d'accès au marché du travail, mais aussi leur taux de maintien en emploi pour vérifier l'atteinte des objectifs du Programme. Une évaluation en ce sens serait requise. Elle ne devrait pas se limiter au court terme. L'évaluation devrait porter aussi sur le moyen terme, et ce, à partir d'objectifs clairs et de cibles précises, en fonction du profil des participants. De plus, le Ministère devrait s'engager à rendre compte des résultats de ces évaluations. Une disposition en ce sens, comme celle prévue à l'article 228 de l'ancienne *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*[26], devrait être ajoutée au projet de loi, exigeant le dépôt des rapports d'évaluation à l'Assemblée nationale selon certaines échéances précises.

Recommandations :

Concernant la mesure de l'efficacité à moyen terme du Programme objectif emploi.

Considérant :

Que le Programme objectif emploi vise à favoriser une plus grande participation de la main-d'œuvre disponible au marché du travail;

Que l'atteinte de cet objectif suppose une intégration durable en emploi des personnes au terme de leur participation au Programme;

Qu'il importe de soutenir la clientèle cible en vue d'une participation réussie;

Que pour vérifier l'atteinte de cet objectif, le Ministère devrait évaluer le Programme à court et à moyen termes.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-11 Que le Programme objectif emploi fasse l'objet d'une évaluation basée sur l'identification d'objectifs précis et de cibles spécifiques selon les différents profils des participants, à court et à moyen termes.

R-12 Que soit prévue à la Loi l'obligation pour le ministre de faire au gouvernement un rapport des résultats de cette évaluation deux ans après la mise en œuvre du Programme, et cinq ans après.

R-13 Que ces rapports soient déposés à l'Assemblée nationale et étudiés par la commission parlementaire compétente.

50 En résumé, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'un programme qui apporte une aide financière aux nouveaux demandeurs d'aide sociale en contrepartie de leur

[26] *Op. cit.*, note 10, art. 228 : « Le ministre doit faire au gouvernement un rapport sur l'application des dispositions de la présente loi relatives au Parcours au plus tard le 1er octobre 2002 […].
[…]
Ces rapports sont déposés par le ministre dans les 15 jours suivants à l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux. Dans l'année qui suit leur dépôt, la commission compétente de l'Assemblée nationale étudie ces rapports. ».

adhésion à des mesures d'employabilité doit être administré avec discernement et grande précaution, et reposer sur une juste évaluation des besoins de chaque personne. Les ressources nécessaires pour répondre à ces besoins doivent être disponibles, et les résultats du Programme doivent être rigoureusement évalués. De plus, les participants doivent avoir accès à des recours adéquats, et ce, d'autant plus que, contrairement aux services d'emploi actuellement offerts par le Ministère, le Programme sera obligatoire, du moins pour un an, et ses modalités d'application réglementées.

3 L'exclusion des revenus provenant d'un héritage du calcul des prestations de solidarité sociale

51 Les articles 26 et 33 du projet de loi modifient la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* de façon à assouplir les règles pour les prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi qui reçoivent par versements des montants provenant d'un héritage. La modification permettra d'exclure du calcul de leurs prestations le capital d'une succession reçu par versements, jusqu'à concurrence du montant total des exclusions prévues au règlement pour ces prestataires, soit 203 000 $ en 2016. Rappelons qu'en vertu de l'interprétation que fait le Ministère de l'article 164 (4°) du *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, le montant total d'un héritage n'est exclu du calcul des prestations que s'il est reçu en un seul versement forfaitaire.

52 Compte tenu des délais à prévoir avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement, le Ministère applique cette mesure depuis le 1er novembre 2015, non seulement pour les nouveaux prestataires de la solidarité sociale, mais également pour ceux qui étaient déjà dans cette situation au 1er novembre 2015.

53 La modification introduite par ces articles du projet de loi vise à donner suite à une recommandation du Protecteur du citoyen remontant à 2012. Comme l'a exprimé le Tribunal administratif du Québec (TAQ) à plusieurs reprises[27], elle est tout à fait conforme à l'esprit et à l'objectif de la loi et du règlement. En effet, les parents qui, par testament, prévoient des versements successifs pour leur enfant ayant des contraintes sévères à l'emploi le font pour sa protection et son bien-être. Ils veulent le prémunir le mieux possible contre les pressions de l'entourage ou la dilapidation de son héritage, et s'assurer que leurs biens et avoirs profiteront réellement à leur héritier.

54 Le Protecteur du citoyen salue cet assouplissement des règles. Bien qu'il ne soit généralement pas favorable au droit rétroactif, par exception, il demande de l'appliquer à tous les dossiers déjà ouverts le 26 juillet 2012, date de sa recommandation. De plus, les décisions du TAQ ayant toutes, depuis 2012, systématiquement renversé celles du Ministère, il en résulte un traitement différencié entre les citoyens, selon qu'ils ont porté ou non leur contestation devant le TAQ. Il faut agir avec équité pour tous les citoyens, surtout que ce n'est pas d'hier que cette situation est dénoncée. Soulignons que, selon les estimations du Ministère, moins de 200 prestataires par année seraient visés[28] par la rétroactivité.

---

[27] 2012 QCTAQ 02117 : S'agissant d'une rente viagère léguée par un père à son fils, le TAQ précise que : « [20] Ne pas appliquer l'exclusion serait illogique et contraire à l'esprit de la loi. En effet, si le requérant avait hérité d'une somme en capital, il aurait pu la déposer dans un compte de banque et en jouir à sa guise sans jamais voir sa prestation déduite desdits montants. [21] (…) Son père a voulu le protéger et ceci est tout à fait conforme avec l'esprit et l'objectif visés par la loi et le règlement. ». Voir aussi 2012 QCTAQ 04333, 2012 QCTAQ 12537, 2014 QCTAQ 06885, 2014 QCTAQ 07563, 2014 QCTAQ 12434, 2015 QCTAQ 02138, 2015 QCTAQ 051137, 2015 QCTAQ 061265, 2015 QCTAQ 0739.

[28] Données obtenues du Ministère en 2012.

Recommandation :

Concernant l'équité de traitement pour tous les prestataires de la solidarité sociale qui ont reçu un héritage par versements.

Considérant :

Que la modification relative au mode de versement des sommes provenant d'une succession introduite par le projet de loi donne suite à une recommandation du Protecteur du citoyen remontant au 26 juillet 2012;

Que les décisions du Ministère en matière d'héritages par versements ont été systématiquement renversées par le Tribunal administratif du Québec depuis 2012;

Que ce courant jurisprudentiel unanime crée un traitement différencié entre les prestataires, selon qu'ils ont ou non contesté les décisions du Ministère devant le Tribunal administratif du Québec;

Qu'il y a lieu d'agir avec équité envers ces citoyens;

Que le nombre de prestataires visés est peu élevé.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-14 Que le projet de loi comporte une disposition visant à faire rétroagir au 26 juillet 2012 la modification relative à l'exclusion des revenus provenant d'un héritage pour les prestataires de la solidarité sociale.

55 Par ailleurs, le Protecteur du citoyen s'interroge sur la portée réelle de l'assouplissement projeté. Selon les explications du Ministère, les revenus exclus seraient uniquement les versements tirés du capital reçu par succession, les intérêts sur le capital étant quant à eux comptabilisables. De l'avis du Protecteur du citoyen, les intérêts aussi devraient être exclus, jusqu'à concurrence du montant total des exclusions prévu au règlement, conformément à la position du TAQ à cet égard[29]. Le projet de loi devrait être amendé de façon à le prévoir.

[29] 2012 QCTAQ 021107 : « [22] Par ailleurs, le Tribunal doit déterminer si les intérêts sur la somme déposée en capital doivent être considérés comme des revenus comptabilisables. [23] Le Tribunal considère que non. En effet, l'exclusion s'applique jusqu'à un montant total de 130 000 $, ce qui n'est pas atteint dans le présent cas en capital et intérêts. [24] Le Tribunal considère que tout ce qui est lié à l'héritage doit être exclu jusqu'à concurrence de 130 000 $. ». Voir aussi 2014 QCTAQ 06885, 2015 QCTAQ 02138, et 2015 QCTAQ 061265.

Recommandation :

Concernant l'exclusion des intérêts sur le capital reçu par succession dans le calcul des prestations de solidarité sociale.

Considérant :

Que le Tribunal administratif du Québec a confirmé l'interprétation de la loi selon laquelle les intérêts sur le capital reçu par succession ne devraient pas être comptabilisables dans le calcul des prestations de solidarité sociale;

Que le libellé de l'article 26 du projet de loi crée de la confusion quant au sens du mot « revenu ».

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-15 Que le projet de loi prévoie le pouvoir de réglementer pour rendre explicite le fait que les intérêts sur les sommes reçues en héritage par les prestataires de la solidarité sociale font aussi partie du montant exclu du calcul de leurs prestations.

4 L'allègement des exigences documentaires

56 La *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* oblige les prestataires à informer le Ministère de tout changement survenu dans leur situation susceptible d'avoir un impact sur le montant de leurs prestations, dès qu'il survient. Ils doivent aussi produire une déclaration abrégée une fois par mois, et une déclaration complète lorsque le ministre l'estime nécessaire.

57 L'article 21 du projet de loi permettra de ne plus exiger des prestataires d'aide sociale qu'ils produisent une déclaration chaque mois.

58 Le Protecteur du citoyen souscrit à cet allègement des exigences. Il propose cependant de prévoir le risque que des prestataires, n'ayant plus à produire de déclaration mensuelle, omettent de bonne foi d'aviser le Ministère d'un changement dans leur situation pendant le mois écoulé. Les conséquences d'un tel oubli iraient de la réduction des prestations à leur annulation, avec possibilité d'une réclamation. Ce risque est d'autant plus élevé que, depuis mai 2015, les prestataires qui omettent de déclarer un revenu de travail de 200 $ ou moins (300 $ pour une famille composée de deux adultes)[30] gagné pendant le mois se font réclamer ce montant, même s'il est normalement exclu du calcul des prestations.

59 Il est important, dans ce contexte, de rappeler leurs obligations aux prestataires par des moyens adaptés. Le Protecteur du citoyen est ainsi d'avis qu'il y a lieu de prévoir des rappels dans la documentation qui leur est transmise chaque mois, qu'il s'agisse des bordereaux de dépôt des prestations ou des carnets de réclamations pour frais médicaux.

Recommandation :

Concernant la déclaration d'un changement de situation en respect de la loi.

Considérant :

Que l'obligation est actuellement faite aux prestataires de déclarer tout changement survenu dans leur situation au cours du mois écoulé, y compris des revenus de travail exclus;

Qu'il est pertinent d'assouplir les exigences documentaires, comme le permettra l'article 21 du projet de loi;

Que les conséquences d'un oubli de déclarer un changement vont de la coupe des prestations à la réclamation de montants versés en trop;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-16 Qu'un rappel mensuel de cette obligation soit fait aux prestataires, à même les bordereaux de dépôt de leurs prestations, les carnets de réclamation mensuels ou tout autre moyen adapté.

[30] Article 114 du *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, précité, note 12.

5 La durée de cohabitation menant au statut de conjoints

60 Avant de conclure, le Protecteur du citoyen tient à souligner une autre bonification qu'introduit le projet de loi. Il s'agit de l'assouplissement des règles concernant la définition du statut de conjoint, introduite par l'article 20.

61 En vertu de l'article 22 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, dans la mesure où les autres critères sont réunis, deux personnes sont considérées comme conjointes après douze mois de cohabitation consécutifs. La détermination de ce statut a pour effet de réduire le montant de leurs prestations, sinon de les rendre inadmissibles à l'aide sociale. Le projet de loi prévoit la possibilité d'augmenter par règlement la durée de cohabitation minimale menant au statut de conjoints.

62 Selon le Protecteur du citoyen, lorsqu'elle sera en vigueur, cette modification viendra atténuer un irritant qu'il a constaté pour les citoyens concernés. La cohabitation peut refléter diverses situations sans rapport avec une vie maritale, comme celle requise dans le cadre d'une relation aidant-aidé, ou la cohabitation de parents séparés qui doivent procurer des soins à leur enfant gravement malade.

63 Le Protecteur du citoyen ne peut que souscrire à cet assouplissement et souhaite que la modification réglementaire permettant de le concrétiser soit faite dans les meilleurs délais.

Conclusion

64 Le projet de loi nº 70 vise principalement à revoir l'équilibre entre les besoins d'un marché du travail en constante évolution et le nombre de travailleurs qualifiés pour y répondre. Il met l'accent sur l'amélioration des compétences par des formations pertinentes.

65 Parce que bien des personnes aptes au travail n'obtiennent pourtant que des emplois précaires, ou n'ont même pas accès au marché du travail, que ce soit à cause d'une sous-scolarisation, d'un manque de formation spécialisée, ou parce qu'elles n'ont pas connu d'autres conditions que l'aide financière de dernier recours pour subsister, venant de familles vivant déjà de l'aide sociale, il est en effet important de les épauler solidement dans leurs démarches pour améliorer leur sort.

66 Étant donné que la participation au Programme objectif emploi est obligatoire et qu'elle est associée à des pénalités importantes en cas de défaut d'en respecter les engagements, le Protecteur du citoyen insiste sur la nécessité que le Programme soit appliqué avec discernement, que les ressources disponibles pour lui donner sa pleine mesure soient mises en place pour réellement répondre aux besoins de la clientèle cible, et que ses résultats fassent l'objet d'une évaluation rigoureuse.

67 Les principales modalités d'application du Programme seront réglementées; je ne puis donc me prononcer sur leur pertinence à ce stade-ci.

68 Les recommandations que je formule, notamment celles d'inclure à la Loi les définitions d'un emploi convenable et de manquement à un engagement au plan d'intégration en emploi, visent – si le Législateur adopte ce projet de loi – à assurer des protections essentielles aux citoyens concernés. Aucun ne doit être pénalisé ni exclu pour des motifs hors de sa volonté et de son contrôle.

69 De l'avis du Protecteur du citoyen, l'actuel projet de loi, sans balises suffisantes, laisse une trop large place au seul contrôle bureaucratique. Un contrôle qui peut s'exercer de façon arbitraire, se baser sur des préjugés et de fausses présomptions dans la gestion d'un programme crucial. Un contrôle qui peut être détourné des fins voulues par des ressources insuffisantes qui minent la capacité d'agir adéquatement et en temps opportun.

70 Le Protecteur du citoyen veut s'assurer que les personnes qui seront admises au Programme objectif emploi seront véritablement aidées et, à terme, qu'elles ne seront pas victimes d'exclusion, voire menées au dénuement total. Et pour cela, ce n'est pas un retour en emploi à tout prix et à n'importe quelles conditions qu'il faut viser, mais bien une intégration durable des personnes au marché du travail.

71 Les conditions que pose le Protecteur du citoyen dans le présent mémoire sont essentielles à son adhésion au principe du caractère obligatoire de la participation au Programme objectif emploi. Le défaut d'en tenir compte rendra l'imposition de sanctions en cas de défaut inacceptable aux yeux du Protecteur du citoyen.

72 Ces considérations seront en filigrane de notre examen du projet de règlement qui découlera des présentes modifications législatives et, éventuellement, des plaintes qui pourraient nous être adressées dans la mise en œuvre du Programme objectif emploi.

Annexe : Liste des recommandations

Recommandations concernant la définition de l'emploi convenable aux fins de l'application de la Loi.

Considérant :

Que, parmi les engagements qu'il énonce, un plan d'intégration en emploi peut prévoir que le participant est tenu d'accepter tout emploi convenable qui lui est offert;

Que plusieurs facteurs doivent être pris en compte pour déterminer si un emploi est convenable;

Que des pénalités pourraient être imposées aux participants en défaut de respecter les engagements de leur plan d'intégration, notamment le refus d'un emploi jugé convenable par l'agent d'emploi.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que la notion d'emploi convenable soit définie dans la Loi.

R-2 Que cette définition énonce les exigences relatives aux normes du travail ainsi qu'à la santé et à la sécurité qu'un tel emploi devra respecter.

R-3 Que l'emploi convenable tienne compte du profil d'employabilité de la personne, notamment sa formation, ses expériences de travail, ses champs d'intérêt et ses capacités physiques, ainsi que des répercussions d'un déménagement sur elle et sa famille le cas échéant.

Recommandations concernant la définition de manquement à un engagement prévu au plan d'intégration en emploi.

Considérant :

Que, dès la connaissance d'un manquement par un participant à l'un ou l'autre des engagements prévus à son plan d'intégration en emploi, le ministre peut réduire, à compter du mois qui suit celui où ce manquement s'est produit et dans la mesure prévue par règlement, le montant de la prestation de l'adulte seul ou de la famille;

Qu'une réduction de la prestation découle directement d'un manquement à l'un ou l'autre des engagements prévus au plan d'intégration en emploi;

Qu'aucune disposition de la Loi ne définit cette notion de manquement à un engagement prévu au plan d'intégration en emploi;

Qu'une interprétation trop rigide menant à la réduction de la prestation peut avoir des conséquences importantes pour le prestataire;

Que la Loi habilite le gouvernement à prévoir, par règlement, les cas et conditions où l'abandon ou la perte d'un emploi ne constitue pas un manquement à l'obligation de maintenir un lien d'emploi, mais elle ne lui permet pas de réglementer pour définir la notion de manquement à un engagement prévu au plan d'intégration en emploi.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 Que la notion de manquement à un engagement prévu au plan d'intégration en emploi soit définie dans la loi.

R-5 Que cette définition soit fondée sur une obligation de moyens du participant et non de résultat, c'est-à-dire de fournir les efforts raisonnables, compte tenu de sa situation, pour respecter les engagements prévus à son plan d'intégration en emploi.

Recommandations concernant le recours en révision prévu par l'exception de l'article 108 (2°) de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, introduit par l'article 30 du projet de loi.

Considérant :

Que le seul recours prévu par le projet de loi pour contester le contenu d'un plan d'intégration est la reconsidération;

Que le projet de loi prévoit que seule la décision rendue par le ministre en vertu de l'article 83.10 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, soit la réduction du montant de la prestation, est révisable;

Qu'il est essentiel de s'assurer qu'il y a réellement un manquement et que le motif de réduction du montant de la prestation est bien fondé avant de réduire le montant de la prestation du participant.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-6 Que l'article 83.10 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, introduit par l'article 28 du projet de loi, soit modifié afin que la reconnaissance d'un manquement fasse l'objet d'une décision du ministre.

R-7 Que cette décision soit révisable au même titre que la réduction du montant de la prestation, conformément à l'exception de l'article 108 (2°) de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, tel qu'introduit par l'article 30 du projet de loi.

Recommandations concernant la prévention du dénuement total des participants.

Considérant :

L'importance de la sanction pécuniaire à laquelle seront assujettis les participants du Programme objectif emploi en défaut de respecter les engagements de leur plan d'intégration;

Les délais à prévoir pour obtenir une décision en révision.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-8 Que les participants du Programme objectif emploi aient accès au pouvoir discrétionnaire du ministre, prévu à l'article 49 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, de rétablir leurs prestations en cas de risque de dénuement total.

R-9 Qu'à défaut, la Loi contienne une disposition prévoyant la suspension de la sanction dès que sa révision est demandée, et ce, tant que la décision en révision n'est pas rendue, et que cette sanction n'ait pas d'effet rétroactif.

Recommandation concernant la mise en place des ressources suffisantes pour répondre aux besoins de la clientèle du Programme objectif emploi.

Considérant :

Que le succès du Programme objectif emploi repose sur une juste appréciation des besoins de chaque participant relativement à sa capacité à intégrer le marché de l'emploi;

Qu'une réponse adéquate aux besoins des participants dépend de la disponibilité des mesures et services d'emploi.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-10 Que le Ministère s'assure que les budgets alloués aux mesures et services offerts dans le cadre du Programme objectif emploi soient suffisants pour répondre aux besoins diversifiés de la clientèle du Programme.

Recommandations concernant la mesure de l'efficacité à moyen terme du Programme objectif emploi.

Considérant :

Que le Programme objectif emploi vise à favoriser une plus grande participation de la main-d'œuvre disponible au marché du travail;

Que l'atteinte de cet objectif suppose une intégration durable en emploi des personnes au terme de leur participation au Programme;

Qu'il importe de soutenir la clientèle cible en vue d'une participation réussie;

Que pour vérifier l'atteinte de cet objectif, le Ministère devrait évaluer le Programme à court et à moyen termes.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-11 Que le Programme objectif emploi fasse l'objet d'une évaluation basée sur l'identification d'objectifs précis et de cibles spécifiques selon les différents profils des participants, à court et à moyen termes.

R-12 Que soit prévue à la Loi l'obligation pour le ministre de faire au gouvernement un rapport des résultats de cette évaluation deux ans après la mise en œuvre du Programme, et cinq ans après.

R-13 Que ces rapports soient déposés à l'Assemblée nationale et étudiés par la commission parlementaire compétente.

Recommandation concernant l'équité de traitement pour tous les prestataires de la solidarité sociale qui ont reçu un héritage par versements.

Considérant :

Que la modification relative au mode de versement des sommes provenant d'une succession introduite par le projet de loi donne suite à une recommandation du Protecteur du citoyen remontant au 26 juillet 2012;

Que les décisions du Ministère en matière d'héritages par versements ont été systématiquement renversées par le Tribunal administratif du Québec depuis 2012;

Que ce courant jurisprudentiel unanime crée un traitement différencié entre les prestataires, selon qu'ils ont ou non contesté les décisions du Ministère devant le Tribunal administratif du Québec;

Qu'il y a lieu d'agir avec équité envers ces citoyens;

Que le nombre de prestataires visés est peu élevé.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-14 Que le projet de loi comporte une disposition visant à faire rétroagir au 26 juillet 2012 la modification relative à l'exclusion des revenus provenant d'un héritage pour les prestataires de la solidarité sociale.

Recommandation concernant l'exclusion des intérêts sur le capital reçu par succession dans le calcul des prestations de solidarité sociale.

Considérant :

Que le Tribunal administratif du Québec a confirmé l'interprétation de la loi selon laquelle les intérêts sur le capital reçu par succession ne devraient pas être comptabilisables dans le calcul des prestations de solidarité sociale;

Que le libellé de l'article 26 du projet de loi crée de la confusion quant au sens du mot « revenu ».

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-15 Que le projet de loi prévoie le pouvoir de réglementer pour rendre explicite le fait que les intérêts sur les sommes reçues en héritage par les prestataires de la solidarité sociale font aussi partie du montant exclu du calcul de leurs prestations.

Recommandation concernant la déclaration d'un changement de situation en respect de la loi.

Considérant :

Que l'obligation est actuellement faite aux prestataires de déclarer tout changement survenu dans leur situation au cours du mois écoulé, y compris des revenus de travail exclus;

Qu'il est pertinent d'assouplir les exigences documentaires, comme le permettra l'article 21 du projet de loi;

Que les conséquences d'un oubli de déclarer un changement vont de la coupe des prestations à la réclamation de montants versés en trop;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-16 Qu'un rappel mensuel de cette obligation soit fait aux prestataires, à même les bordereaux de dépôt de leurs prestations, les carnets de réclamation mensuels ou tout autre moyen adapté.

www.protecteurducitoyen.qc.ca

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
525, boul. René-Lévesque Est
Bureau 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**
Télécopieur : **1 866 902-7130**
Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca