

# Mémoire sur le projet de loi n° 173

*Loi visant principalement à instaurer un revenu de base  
pour des personnes qui présentent des contraintes  
sévères à l'emploi*

Présenté à la Commission de l'économie et du travail

Avril 2018



© Chambre des notaires du Québec, 2018  
101-2045 rue Stanley  
Montréal QC H3A 2V4  
Tél. : 514-879-1793 / 1-800-263-1793  
Télééc. : 514-879-1923  
[www.cnq.org](http://www.cnq.org)

Rédaction et coordination : Services juridiques et relations institutionnelles

Toute reproduction d'une partie quelconque de ce document par quelque procédé que ce soit est strictement interdite sans l'autorisation écrite de l'auteur.

Dépôt légal : 2<sup>e</sup> trimestre 2018  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN 978-2-920028-98-2

# Table des matières

<b>Préambule</b> .....	<b>4</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>Sommaire</b> .....	<b>7</b>
<b>Mise en contexte</b> .....	<b>8</b>
<i>Le rôle du notaire en matière de protection des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi</i> .....	8
<i>L'inclusion des revenus provenant d'actifs de succession dans le calcul de la prestation de solidarité sociale : une injustice qui perdure</i> .....	8
Projet de loi n° 70.....	9
Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles.....	10
<b>Commentaires sur le PL 173 et sur les intentions règlementaires</b> .....	<b>12</b>
<i>Des mesures qui favorisent l'inclusion et l'équité</i> .....	12
Ajouts des principes d'intégration économique et de participation sociale à la Loi	12
Retrait de la notion de « dernier recours » .....	12
Harmonisation de l'aide financière et des allocations de dépenses personnelles des personnes vivant en centre d'hébergement .....	13
<i>Des questions qui persistent</i> .....	13
Biens et avoir liquides des bénéficiaires du Programme de revenu de base .....	14
Ajustements des montants du Programme de solidarité sociale .....	17
Admissibilité au Programme de revenu de base .....	19
<b>Conclusion</b> .....	<b>24</b>
<b>Annexe</b> .....	<b>25</b>
<i>Extrait du mémoire de la Chambre émis en septembre 2017 à propos de l'article 164.1 du Règlement</i> .....	25

---

## Préambule

La Chambre des notaires du Québec est un ordre professionnel regroupant près de 4 000 notaires et conseillers juridiques. Elle a pour mission principale d'assurer la protection du public, notamment en promouvant l'exercice du droit préventif, en soutenant une pratique notariale innovante et visant l'excellence, tout en favorisant l'accès à la justice pour tous. Au-delà de cette mission première, la Chambre, grâce à ses interventions auprès du législateur, protège et diffuse les valeurs sur lesquelles est fondé le système juridique québécois, à savoir, l'égalité, l'équité et les responsabilités individuelles et collectives.

---

## Introduction

À l'occasion des consultations particulières et des auditions publiques relativement au projet de loi n° 173, intitulé *Loi visant principalement à instaurer un revenu de base pour des personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi* (« **PL 173** »)<sup>1</sup>, la Chambre des notaires du Québec (« **Chambre** ») répond à l'invitation de la Commission de l'économie et du travail par le présent mémoire et remercie les parlementaires de lui permettre de commenter ce projet de loi.

D'entrée de jeu, la Chambre tient à mentionner qu'elle adhère aux orientations générales proposées par le PL 173, et appuie le principe général du projet de loi qui vise l'instauration d'un revenu de base auprès de personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi, dans un esprit de solidarité sociale propre aux valeurs de la société québécoise.

Toutefois, la Chambre tient à rappeler qu'elle est intervenue à plusieurs reprises dans les dernières années auprès du législateur afin que ce dernier assouplisse les règles visant les personnes vivant avec des contraintes sévères à l'emploi et réponde à la jurisprudence en cette matière. Bien qu'elles aient souvent reçu un accueil favorable de la part des représentants du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (« **ministère** »), une grande partie des propositions de la Chambre ne furent malheureusement pas intégrées aux lois et règlements.

La Chambre souhaite donc intervenir de nouveau auprès du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale (« **ministre** ») et émettre les présents commentaires afin de soulever des éléments qui doivent être pris en compte non seulement dans le cadre du présent projet de loi, mais aussi dans l'élaboration de son projet de règlement d'application qui sera déterminant quant à l'impact des dispositions du PL 173 sur les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi.

Le présent mémoire est divisé en deux parties :

---

<sup>1</sup> 14 mars 2018, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session (ci-après « **PL 173** » ou « **PL** »).

- La première partie traite du contexte dans lequel s'inscrivent les présents commentaires en rappelant le rôle du notaire auprès des personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi. Il est aussi fait état de l'historique des récentes interventions de la Chambre auprès du législateur afin de résoudre différentes problématiques dont sont témoins les notaires dans le cadre de leur pratique auprès des personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi.
- La deuxième partie, quant à elle, contient des commentaires techniques sur les différentes mesures proposées dans le PL 173, ainsi que sur les intentions réglementaires déposées par le ministre le 14 mars 2018.

La Chambre espère que les présents commentaires sur le projet de loi n°173 permettront au ministre de réellement venir pallier différentes problématiques que vivent ces personnes vulnérables, problématiques décriées depuis plusieurs années tant par les intervenants auprès de ces personnes que par les tribunaux.

---

## Sommaire

Aux termes du présent mémoire, la Chambre recommande ce qui suit :

- 1** *Qu'il soit explicité dans la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles que les personnes ayant une contrainte sévère à l'emploi puissent conserver tous les biens et avoirs liquides contenus dans un REEI, et ce, sans pénalité.*
- 2** *Afin de respecter entièrement la jurisprudence, que l'habilitation contenue à la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles précise qu'un règlement ne peut limiter en aucune manière les revenus tirés d'actifs de succession reçus par les personnes ayant une contrainte sévère à l'emploi.*
- 3** *Que les délais afin d'être admissible à une prestation supplémentaire soient liés aux conditions pour lesquelles la personne ayant une contrainte sévère à l'emploi est devenue prestataire et non au moment où elle en est devenue prestataire, et qu'une personne ayant une contrainte sévère à l'emploi jugée permanente puisse être admissible au Programme de revenu de base sans délai ni autres conditions.*
- 4** *Que soient clarifiés les articles concernant l'accès aux prestations de solidarité sociale lorsqu'une personne est sur le Programme de revenu de base.*
- 5** *Que des assouplissements soient apportés à l'égard de la démarche d'option liée à la prévalence au Programme de revenu de base, notamment le prolongement du délai à une période minimale d'une année et que des dispositions d'accommodement soient prévues lorsque le prestataire présente une situation particulière nécessitant un accompagnement.*
- 6** *Que la période maximale d'enquête du ministère sur les avoirs liquides et les biens d'un prestataire ayant une contrainte sévère à l'emploi lors du retour de ce dernier au Programme de revenu de base soit d'au plus deux ans.*

---

## Mise en contexte

Afin de bien saisir la portée des commentaires contenus au présent mémoire, la Chambre estime nécessaire de souligner le rôle que jouent les notaires auprès des personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi. De plus, elle croit important de rappeler les différentes interventions qu'elle a effectuées au fil des dernières années auprès du législateur, particulièrement sur la question des revenus tirés d'actifs de succession.

### **Le rôle du notaire en matière de protection des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi**

Les notaires doivent jouer leur rôle de conseiller juridique en tenant compte des différentes réalités que vivent leurs clients et leur famille. En matière de planification successorale et testamentaire, il arrive fréquemment que les notaires doivent composer avec la situation où un client a un enfant majeur ayant une contrainte sévère à l'emploi, nous n'avons qu'à penser à une personne vivant avec un handicap ou avec un trouble de santé mentale. Le plus souvent, cet enfant doit recourir à des prestations de solidarité sociale pour subvenir à ses besoins.

Afin d'assurer la paix d'esprit de son client et de protéger l'enfant vulnérable, le notaire proposera à la famille la mise en place de mécanismes pour s'assurer du bien-être de cette personne vulnérable en cas de décès des aidants naturels. Deux de ces mécanismes permettent notamment que le legs destiné à cet enfant soit transmis par tranches successives et non en un seul versement; on pense ici à l'achat d'une rente viagère à même l'actif de la succession ou la mise en place d'une fiducie testamentaire au bénéfice de cet enfant.

### **L'inclusion des revenus provenant d'actifs de succession dans le calcul de la prestation de solidarité sociale : une injustice qui perdure**

Jusqu'à l'entrée en vigueur du *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*<sup>2</sup>, les prestataires de la solidarité sociale recevant leurs legs sous la forme de versements n'avaient pas le droit d'exclure ces montants du calcul de

---

<sup>2</sup> GAZETTE OFFICIELLE DU QUÉBEC, 12 juillet 2017, 149<sup>e</sup> année, no 28

leur prestation. À l'inverse, s'ils recevaient leur héritage en un seul versement, ce montant n'était pas comptabilisé et ainsi n'était pas pris en considération dans le calcul de leur prestation, et cela jusqu'à un maximum de 212 129\$<sup>3</sup>. Depuis l'entrée en vigueur de ce règlement, telle somme a été augmentée à 219 000\$.

Or, plusieurs personnes aux prises avec des contraintes sévères à l'emploi ne sont souvent pas en mesure d'administrer elles-mêmes ces sommes en raison de différents facteurs : handicap physique ou mental, trouble de maladie mentale, problèmes de toxicomanie, etc. Les mécanismes de versements successifs pouvant alors être mis en place à la suite des conseils du notaire permettront de protéger ces personnes afin qu'elles ne dilapident pas le patrimoine du défunt, qu'elles maintiennent le niveau de vie auquel elles étaient habituées ou qu'elles ne subissent pas des pressions de la part de tiers. Malheureusement, les revenus que ces personnes pourraient recevoir de cette façon seront considérés lors du calcul de leurs prestations sociales, avec pour conséquence le risque de diminution ou d'abolition pure et simple desdites prestations. Cette situation génère des inégalités très insécurisantes pour les familles de ces personnes et est fortement dénoncée par les tribunaux depuis aussi loin que 2008<sup>4</sup>.

En conséquence, la Chambre a fait, depuis de nombreuses années, plusieurs représentations auprès du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (« ministère ») relativement à la question des revenus tirés d'actifs provenant d'une succession. Ainsi, dès 2013, elle interpella le ministère sur certaines incongruités rencontrées par les familles dans l'application des règles du Programme de solidarité en matière de planification successorale et testamentaire.

### Projet de loi n° 70

La Chambre est également intervenue auprès du ministère lors des travaux précédant l'adoption du projet de loi n° 70 - *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*<sup>5</sup> qui vint modifier, entre

<sup>3</sup> Art. 164 al. 1, *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, chapitre A-13.1.1, r. 1.(au 1<sup>er</sup> juillet 2017)

<sup>4</sup> 2008 QCTAQ 07889. Voir aussi 2014 QCTAQ 06885, 2015 QCTAQ 02138, et 2015 QCTAQ 061265.

<sup>5</sup> 2016, chapitre 25

autres, la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*<sup>6</sup> (« **Loi** »). Le préambule de ce projet de loi faisant mention de la volonté d'assouplir les règles applicables en ce qui concerne les avoirs liquides et les revenus tirés d'actifs de succession, la Chambre avait alors bon espoir que son adoption représentait la première étape pour résoudre la problématique mentionnée ci-dessus.

### **Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles**

En septembre 2017, la Chambre déposa un mémoire sur le projet modifiant *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* (« **projet de règlement** ») paru dans la Gazette officielle en date du 12 juillet 2017. Ce projet venait modifier le *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*<sup>7</sup> (« **règlement** »). À la lecture du préambule, plusieurs des recommandations faites par la Chambre aux représentants du ministère semblaient avoir été suivies, dont celle d'exclure les revenus provenant d'actifs de succession dans le calcul des prestations de solidarité sociale.

Toutefois, à la suite de l'analyse en profondeur des dispositions proposées et après une rencontre avec les représentants du ministère le 17 août 2017, la Chambre dut malheureusement venir à la conclusion que le projet de règlement ne respectait pas la volonté d'assouplissement des règles voulue par le ministre et exprimée dans le projet de loi n° 70. Un des irritants majeurs de ce projet de règlement était l'ajout d'une nouvelle mesure venant limiter l'exclusion pour les revenus tirés d'actifs de succession à 950\$ par mois. Ainsi, en proposant l'article 164.1, le gouvernement a considérablement réduit les effets souhaités par la nouvelle mesure d'exclusion des revenus tirés d'actifs de successions en imposant une contrainte supplémentaire aux prestataires de la solidarité sociale. Cela allait, selon la Chambre, à l'encontre de l'esprit de la loi voulant un assouplissement des règles en matière de revenus tirés de l'actif d'une succession, et était contraire aux enseignements des tribunaux depuis 2008<sup>8</sup>.

C'est donc dans ce contexte que la Chambre présente ce mémoire dans le cadre des travaux entourant le projet de loi n° 173. Étant pleinement consciente que l'application de

---

<sup>6</sup> chapitre A-13.1.1

<sup>7</sup> chapitre A-13.1.1, r. 1

<sup>8</sup> *Supra* note 4

nombreuses mesures de ce projet dépendra des dispositions réglementaires qui seront présentées ultérieurement, elle estime que les présents commentaires doivent être émis pour s'assurer que les dispositions du PL 173 et celles du futur règlement puissent réellement assouplir les règles pour les personnes ayant avec une contrainte sévère à l'emploi et leur donner les moyens de protéger leur patrimoine.

---

# Commentaires sur le PL 173 et sur les intentions réglementaires

La présente section contient des commentaires sur certaines dispositions particulières du PL 173 sur lesquelles la Chambre souhaite émettre des préoccupations et obtenir plus d'informations et de précisions de la part du ministre ainsi que des commentaires sur les intentions réglementaires déposées par le ministre simultanément au projet de loi.

## Des mesures qui favorisent l'inclusion et l'équité

### Ajouts des principes d'intégration économique et de participation sociale à la Loi

Tel que mentionné en introduction, la Chambre adhère au principe général du PL 173 visant à instaurer un revenu de base pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi. Ce revenu de base représente un moyen concret pour ces personnes d'acquérir une certaine autonomie financière leur permettant de s'émanciper et de participer tangiblement à la société québécoise. Ce faisant, la Chambre se réjouit de voir que les articles 1 et 2 du PL 173 ainsi que le nouvel article 83.15 proposés font état de la participation sociale et de l'inclusion économique des personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi. Ces ajouts à la Loi visent l'inclusion de ces personnes se trouvant souvent en situation de vulnérabilité et la Chambre ne peut qu'applaudir ces dispositions.

### Retrait de la notion de « dernier recours »

La Chambre se montre aussi satisfaite du retrait de la notion de « dernier recours » relativement au Programme de solidarité sociale. En effet, l'article 12 (2°) du PL 173 vient supprimer cette notion-contenue à l'article 81 de la Loi et qui assimilait le Programme de solidarité sociale à un programme d'aide financière de dernier recours. Or, la Chambre estime que, contrairement au Programme d'aide sociale, le Programme de solidarité sociale ne peut être considéré comme étant de « dernier recours » puisqu'il constitue souvent le seul moyen pour des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi d'obtenir une allocation, leur état de santé mentale ou physique ne leur permettant pas d'occuper un emploi les rendant financièrement autonomes. De plus, le retrait de la notion

de « dernier recours » contenue dans cet article s'inscrit parfaitement avec l'intention du gouvernement, tant dans le PL 173 et que dans le projet de règlement, à l'effet que les prestataires du Programme de solidarité sociale puissent bénéficier de revenus tirés d'actif de succession. La Chambre salue donc cette mesure qui marque clairement un assouplissement des règles applicables en matière de revenus tirés de biens de succession et augmente la protection patrimoniale des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi.

### **Harmonisation de l'aide financière et des allocations de dépenses personnelles des personnes vivant en centre d'hébergement**

La Chambre a toujours estimé qu'il était nécessaire que les mesures relatives aux prestataires du Programme de solidarité sociale soient harmonisées à celles dont bénéficient ces mêmes personnes résidant en centre d'hébergement de soins de longue durée (CHSLD). Or, l'article 133.3 du PL 173 donne maintenant la possibilité au gouvernement de déterminer les conditions dans lesquelles l'allocation de dépenses personnelles pour les résidents en CHSLD peut être augmentée, sur recommandation des ministres de l'Emploi et de la Solidarité sociale et de la Santé et des Services sociaux. La Chambre note également que cette situation est aussi précisée dans les intentions réglementaires déposées par le ministre.

La Chambre accueille donc favorablement cette mesure qui facilite le dialogue entre les deux ministres afin de prendre en considération la situation réelle des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi vivant en ressources intermédiaires d'hébergement ou en CHSLD et ainsi éviter que ces dernières soient pénalisées indûment lorsque survient un changement affectant leur patrimoine.

### **Des questions qui persistent**

Bien que le ministre ait déposé ses intentions réglementaires en même temps que le PL 173, l'analyse de ces documents amène plusieurs questions relativement à l'application des mesures proposées dans le projet de loi. La Chambre entend donc profiter du présent mémoire afin de faire part au ministre de ses préoccupations et de ses interrogations

relativement à différentes dispositions prévues au PL 173 et aux intentions réglementaires y faisant référence.

### **Biens et avoirs liquides des bénéficiaires du Programme de revenu de base**

Lors du dépôt du PL 173 et des intentions réglementaires, le ministre mentionnait que les personnes admissibles à l'aide sociale allaient pouvoir garder certains actifs tout en restant admissibles au Programme. Le ministre faisait aussi part de sa volonté de laisser à ces personnes les héritages reçus<sup>9</sup>.

Considérant les nombreuses interventions de la Chambre auprès de législateur au cours des dernières années sur la problématique liée à l'inclusion des revenus provenant de succession dans le calcul des prestations de solidarité sociale, la Chambre était heureuse d'entendre le ministre prononcer ces paroles qui trouveront application pour le Programme de revenu de base.

### ***La portée des nouveaux articles 83.22 et 133.2 (7°)***

Les nouveaux articles 83.22 et 133.2 (7°) proposés dans le PL 173 viennent traduire la volonté du ministre de laisser certains biens et avoirs liquides aux bénéficiaires du Programme de revenu de base. Ils mentionnent toutefois que les conditions relatives à la détention de ces biens et avoirs liquides seront prévues par règlement. La lecture des intentions réglementaires nous donne, en effet, plus d'informations sur les montants qui seront exclus dans le calcul du revenu de base. Les intentions réglementaires parlent d'une exclusion unique de 500 000\$ pour les biens et les avoirs liquides, l'excédant de ce montant serait comptabilisé dollar pour dollar.

Or, la Chambre se pose plusieurs questions relativement à ce montant de 500 000\$. Est-ce que ce montant comprend la limite de 219 000\$ contenu au premier alinéa de l'article 164 du nouveau règlement? Est-ce que cela comprend les sommes qu'un prestataire peut détenir dans un régime enregistré d'épargne-invalidité (REEI)? Dans ce dernier cas, la Chambre rappelle au ministre que le gouvernement avait déclaré, lors de la mise en vigueur du REEI en décembre 2008, que ces sommes ne pénaliseraient pas un

---

<sup>9</sup> Le courrier parlementaire, Édition du vendredi 16 mars 2018

prestataire durant sa phase d'accumulation. La comptabilisation de ces sommes qui serait prévue par règlement irait donc à l'encontre même de l'esprit derrière le REEI. Bref, la Chambre souhaite que le ministre fasse la lumière sur les montants qui peuvent composer ce 500 000\$ afin de donner l'heure juste aux personnes admissibles au Programme de revenu de base, tout en respectant ses engagements, et permettre à ces derniers de conserver leurs biens et avoirs liquides tout en se prévalant du Programme.

### Recommandation

- 1 *Qu'il soit explicité dans la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles que les personnes ayant une contrainte sévère à l'emploi puissent conserver tous les biens et avoirs liquides contenus dans un REEI, et ce, sans pénalité.*

Finalement, les intentions réglementaires viennent mentionner que le montant des biens et avoirs liquides établi pour déterminer la prestation des bénéficiaires du Programme de revenu de base serait fixé une fois chaque année. Tel montant pourrait également toujours être modifié si des changements au niveau des biens et avoirs liquides de la personne se produisaient et que la prestation s'en voyait bonifiée. La Chambre estime que cette mesure est nécessaire afin de considérer la situation réelle des personnes se prévalant du Programme de revenu de base et s'inscrit dans l'esprit du projet de loi voulant favoriser la participation sociale et l'intégration économique de ces dernières. Le mécanisme de révision de ce montant se devra toutefois d'être rapide et efficace afin de ne pas priver indûment et trop longtemps les bénéficiaires du Programme de revenu de base de prestations auxquelles ils ont droit. La Chambre espère donc que des mesures encadrant le processus de révision soient détaillées dans le règlement d'application.

### *Revenus de succession comptabilisés dans le calcul du revenu de base*

Le nouvel article 83.21 proposé dans le PL 173 mentionne que le ministre peut, par règlement, établir la méthode de calcul du revenu de base dont bénéficient les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi admissibles. Les paragraphes (5°) et (6°) de ce nouvel article 133.2 complètent, quant à eux, l'article 83.21 en mentionnant que le

ministre peut établir la méthode du calcul du revenu de base par règlement, et qu'il peut prévoir les exceptions et les conditions où une prestation spéciale sera accordée.

Le document énonçant les intentions réglementaires du ministre spécifie également la façon dont sera calculée la prestation de revenu de base. Ainsi, nous pouvons constater que l'exclusion dans le cadre des revenus de succession sera la même que celle déjà prévue pour l'aide financière de dernier recours, notamment le Programme de solidarité sociale.

Or, tel que mentionné dans la mise en contexte du présent mémoire, la Chambre est intervenue en septembre 2017 lors des travaux relatifs au projet de règlement. Elle s'était alors réjouie de l'ajout au règlement de l'article 164.1 qui assimile les revenus tirés d'une succession aux avoirs liquides, mais avait du même souffle explicitement critiqué l'ajout d'une limite mensuelle de 950\$<sup>10</sup>. La Chambre avait alors fait valoir qu'en venant limiter mensuellement l'exclusion pour les revenus tirés d'actifs de succession à 950\$, l'article 164.1 réduisait considérablement les effets souhaités par la nouvelle mesure en imposant une contrainte supplémentaire aux prestataires de la solidarité sociale ayant une contrainte sévère à l'emploi, et ce, de manière injustifiée, inéquitable, voire discriminatoire. Cette situation allait à l'encontre de l'esprit de la loi laquelle prônait un assouplissement des règles en matière de revenus tirés de l'actif d'une succession et contrevenait du même coup à la jurisprudence en pareille matière qui s'objecte à un système inéquitable entre les prestataires du Programme de solidarité sociale. Ainsi, selon les enseignements des tribunaux, on ne peut avoir un traitement différent entre deux prestataires ayant une contrainte sévère à l'emploi qui recevraient des revenus tirés d'actif d'une succession soit par versement unique, soit par versements successifs. Malheureusement, malgré ses interventions, la Chambre trouve qu'il est déplorable que le ministre soit allé de l'avant avec cette mesure comprise dans le nouveau règlement édicté par décret le 8 novembre 2017.

---

<sup>10</sup> Un extrait de notre mémoire sur le Règlement vous est présenté en annexe.

Dans ce contexte, la Chambre ne peut que réitérer ses réserves à l'égard du caractère discriminatoire de la limite mensuelle de 950\$ établie pour les revenus tirés d'une succession et souhaiter que cette même limite ne soit pas contenue dans la méthode utilisée pour fixer le calcul de la prestation du revenu de base, et ce, contrairement aux intentions réglementaires du ministre. La Chambre recommande donc au législateur que cette erreur soit corrigée dans le cadre du présent projet de loi.

## Recommandation

- 2** *Afin de respecter entièrement la jurisprudence, que l'habilitation contenue à la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles précise qu'un règlement ne peut limiter en aucune manière les revenus tirés d'actifs de succession reçus par les personnes ayant une contrainte sévère à l'emploi.*

## Ajustements des montants du Programme de solidarité sociale

### *Ajustements à la hausse des prestations (article 11 PL 173)*

Le PL 173 traite principalement des mesures entourant l'instauration du Programme de revenu de base pour des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi. Notamment l'article 11 (1<sup>o</sup>) du projet de loi modifie substantiellement l'article 72 de la Loi. Cet article fut récemment modifié pour inclure les « revenus tirés d'actifs de succession<sup>11</sup> » (ce qui a, par la suite, donné lieu à l'ajout de l'article 164.1 au règlement). L'article 72 mentionne donc que le gouvernement peut modifier le règlement quant au Programme de Solidarité sociale pour prévoir des règles relatives à la possession de biens, d'avoirs liquides, de sommes versées dans un régime de retraite ou d'actifs reçus par succession et les revenus tirés d'actifs reçus par succession.

Or, selon la nouvelle modification proposée dans le PL 173, le gouvernement pourrait prévoir *les montants des ajustements* et le faire selon le délai depuis lequel la personne est prestataire du Programme de solidarité sociale. Considérant l'absence d'intentions réglementaires du ministre à propos de l'article 11 du PL 173, la Chambre estime qu'il

---

<sup>11</sup> Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, chapitre A-13.1.1, art. 72 (1.1<sup>o</sup>)

existe un flou quant aux conditions liées à ces ajustements et quant à la nature de ceux-ci. L'article 18 du PL 173 vient toutefois peut-être nous donner un élément de réponse. En effet, cet article vient modifier l'article 133 de la Loi en permettant aussi au ministre de prévoir *les montants des ajustements* et le faire selon le délai depuis lequel la personne est prestataire du Programme de solidarité sociale. Dans le cas de l'article 18 du PL 173, le ministre a fait part de ses intentions règlementaires qui devraient se traduire par une hausse graduelle des prestations pour permettre aux ménages bénéficiant du Programme de solidarité sociale depuis au moins 66 des 72 derniers mois d'atteindre le seuil de faible revenu (le critère des 66 mois sur 72 soulève aussi des préoccupations de notre part, mais nous y reviendrons plus tard dans cette section).

La Chambre aimerait donc grandement que le ministre précise, comme il l'a fait pour l'article 18 du PL 173, ses intentions sur les nouveaux pouvoirs que lui octroie le nouvel article 72 de la Loi en vertu de l'article 11 du projet de loi. Ainsi, elle aimerait savoir si la nouvelle mesure vise à « accorder une aide financière bonifiée à des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi » comme le stipulait le préambule du projet de loi n°70<sup>12</sup>. Dans ce cas, ces « ajustements » ne devraient être qu'à la hausse comme en font état les intentions règlementaires relativement à l'article 18 du PL 173.

### ***Critère requis afin de bénéficier des hausses de prestations (article 18 PL 173)***

Tel que mentionné ci-dessus, la Chambre se sent préoccupée par le critère de 66 mois sur 72 afin que les ménages bénéficiant du Programme de solidarité sociale puissent se voir octroyés des hausses de prestations dans le but d'atteindre le seuil de faible revenu. En effet, elle estime que ce critère est exagérément long et peut être préjudiciable pour les ménages qui sont dans un état de précarité et nécessitent grandement ces hausses de prestations pour vivre, voire survivre.

De plus, tel que stipulé dans le mémoire déposé dans le cadre de l'étude du projet de règlement, la Chambre craint qu'un tel critère place certaines familles dans une situation délicate. En effet, plusieurs personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi ne font pas de demande au Programme de solidarité sociale, car leurs familles et leurs proches

---

<sup>12</sup> *Supra*, note 5

les supportent adéquatement et/ou pour d'autres considérations, notamment d'ordre culturel. Or, nous pouvons se questionner à savoir si l'imposition de ce délai n'amènera pas ces personnes à présenter immédiatement une demande de prestation de solidarité sociale afin de s'assurer de se qualifier aux hausses prévues à l'article 18 du PL 173 ou afin de se rendre dès maintenant admissibles au Programme de revenu de base en vue de pallier au moment où leur famille ne pourra plus financièrement les aider? Par ailleurs, on note que ce critère aurait pour conséquence de restreindre l'admissibilité des personnes âgées de 18 à 23 ans, puisque celles-ci ne seraient pas prestataires depuis suffisamment longtemps. La Chambre estime donc qu'avec ce critère l'esprit des programmes de solidarité sociale et de revenu de base de même que l'intention du ministre s'en trouveraient mal desservis.

### Recommandation

- 3** *Que les délais afin d'être admissible à une prestation supplémentaire soient liés aux conditions pour lesquelles la personne ayant une contrainte sévère à l'emploi est devenue prestataire et non au moment où elle en est devenue prestataire, et qu'une personne ayant une contrainte sévère à l'emploi jugée permanente puisse être admissible au Programme sans délai ni autres conditions.*

La Chambre aimerait finalement savoir si les 66 mois où les ménages auront reçu des prestations de solidarité sociale devront obligatoirement être consécutifs, car la réponse du ministre à cette question pourrait avoir un impact significatif sur l'admissibilité de ces ménages aux hausses de leurs prestations.

### Admissibilité au Programme de revenu de base

Les nouveaux articles 83.17 et 83.18 introduits dans le PL 173 énoncent certains critères d'admissibilité que doivent respecter les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi pour bénéficier du Programme de revenu de base.

Ainsi, selon le libellé du premier alinéa de l'article 83.17 proposé, une personne doit présenter des contraintes sévères à l'emploi **et** être prestataire du programme de

solidarité sociale afin de bénéficier du revenu de base. Les intentions réglementaires relatives à cet article font état du critère d'admissibilité voulant que la personne ayant des contraintes sévères à l'emploi bénéficie du Programme de solidarité sociale depuis au moins 66 mois sur les 72 derniers. Nous vous référons aux commentaires de la Chambre portant sur ce sujet plus haut dans le mémoire.

Notre interprétation du premier alinéa du nouvel article 83.18 serait à l'effet d'établir qu'une personne ne puisse se prévaloir de prestations de solidarité sociale si elle est alors admissible au Programme de revenu de base. Or, pour être admissible au Programme de revenu de base, la personne doit absolument être prestataire du programme de solidarité sociale, aux termes du premier alinéa de l'article 83.17 du PL 173. Sauf erreur, nous pourrions donc être dans une situation pour bénéficier du Programme de revenu de base une personne ait obligatoirement à renoncer à ses prestations de solidarité sociale auxquelles elle a droit, bien que sa qualification au Programme de solidarité sociale soit nécessaire pour être admissible au Programme de revenu de base. La Chambre aimerait donc savoir les motivations ayant mené le ministre à ne pas permettre le cumul des prestations de solidarité sociale et du revenu de base. Toujours à ce sujet, la Chambre porte à l'attention du ministre les possibles erreurs d'interprétation qui sont susceptibles de se produire en conjuguant les effets du premier alinéa de l'article 83.18 et celui du troisième alinéa de l'article 83.21. En effet, ce dernier alinéa stipule que le revenu de base propre au Programme de revenu de base est augmenté de toute prestation spéciale accordée dans le cadre du Programme de solidarité sociale. Il en résulte qu'on pourrait ainsi être porté à considérer qu'une personne puisse cumuler un revenu de base et une prestation de solidarité sociale. La Chambre estime donc que le libellé du premier alinéa de l'article 83.18 doit faire état de l'exception des prestations spéciales quant à l'admissibilité des personnes au Programme de revenu de base.

Par ailleurs, notre interprétation du deuxième alinéa de l'article 83.18 proposé est à savoir qu'un prestataire pourrait décider de ne pas se prévaloir du Programme de revenu de base s'il juge que ce programme pourrait le désavantager financièrement. Est-ce bien l'intention du ministre? Les intentions réglementaires à propos de l'article 83.18 sont

ambiguës puisqu'elles n'en font aucunement mention. Si telle est son intention, la Chambre estime que le ministre aurait avantage à expliciter le deuxième alinéa de l'article 83.18 ou la disposition réglementaire à ce sujet, puisque la rédaction actuelle de l'article 83.18 laisse croire qu'un prestataire pourrait ne pas se prévaloir du Programme de revenu de base ni du Programme de solidarité sociale, ce qui aurait des conséquences financières négatives et majeures pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi se trouvant souvent en situation de vulnérabilité.

### Recommandation

- 4** *Que soient clarifiés les articles concernant l'accès aux prestations de solidarité sociale lorsqu'une personne est sur le Programme de revenu de base.*

#### *Admission automatique au Programme de revenu de base*

Finalement, la Chambre salue l'intention réglementaire liée aux articles 83.18 et 133.2 (2° et 3°) du PL 173 voulant que l'admission au Programme de revenu de base se fasse automatiquement, sans nécessiter de demande formelle par le prestataire admissible. Toutefois, la Chambre émet une préoccupation quant au délai de six mois donné à cette personne pour choisir de se prévaloir ou non du Programme, le tout à partir du moment de sa première admission. En effet, ce délai de six nous apparaît trop court pour que les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi puissent véritablement prendre une décision éclairée sur le fait de se prévaloir ou pas de ce Programme, ce qui implique nécessairement de renoncer au programme de prestations de solidarité sociale considérant le premier et le deuxième alinéa du nouvel article 83.18.

De plus, la Chambre porte à l'attention du ministre le fait que certaines personnes admissibles au Programme de revenu de base se trouvent dans une « zone grise » où elles sont vulnérables, prenons pour exemple une personne vivant avec une déficience intellectuelle modérée qui n'aurait pas formellement été déclarée inapte par le tribunal ou qui pourrait être en voie de l'être, ou une personne en perte d'autonomie cognitive dont ni une procuration générale, voire même un mandat de protection notarié, ne prévoient de pouvoirs appropriés au procureur/mandataire pour représenter adéquatement ce

mandant. Telle situation particulière conjuguée au court délai de six mois pour refuser le transfert au Programme de revenu de base ne permet pas à ces personnes de faire un choix éclairé et déterminer ce qui est le plus avantageux pour elles. La Chambre estime donc que des assouplissements soient apportés, notamment en portant ce délai de six mois à une période d'au moins une année. Elle émet par ailleurs le souhait que des moyens d'information soient mis en place afin d'informer les personnes admissibles au Programme de revenu de base à l'égard des différentes options qui s'offrent à elles, et de les accompagner dans leurs choix.

### Recommandation

- 5** *Que des assouplissements soient apportés à l'égard de la démarche d'option liée à la prévalence au Programme de revenu de base, notamment le prolongement du délai à une période minimale d'une année et que des dispositions d'accommodement soient prévues lorsque le prestataire présente une situation particulière nécessitant un accompagnement*

### *Retour au Programme de revenu de base et règles de dilapidation*

Toujours au sujet des articles 83.18 et 133.2 (2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>) du projet de loi, les intentions réglementaires exposent certaines règles limitant la dilapidation de biens pour tout prestataire désirant faire un retour au Programme de revenu de base, notamment ne pas avoir renoncé à ses droits, ou disposé d'un bien ou d'un avoir liquide de manière à se rendre admissible au Programme dans les deux ans précédant son retour. La Chambre comprend qu'une telle mesure soit nécessaire afin de s'assurer que le revenu de base versé dans le cadre du Programme soit destiné aux personnes en ayant le plus besoin. Toutefois, considérant que le ministère a la capacité d'investiguer au-delà de la période de lorsqu'il considère qu'un prestataire est fautif, notamment lorsqu'il estimait qu'une somme reçue en héritage dépassait les seuils permis, la Chambre estime que les règles de dilapidation contenues dans les intentions réglementaires ne sont pas compatibles avec les règles en vigueur. Elle émet donc le souhait d'une harmonisation des règles de dilapidations présentées dans les intentions réglementaires avec les règles actuelles du

Programme de solidarité sociale, le tout afin d'assurer que nous ne retrouvons pas dans un système inéquitable et devant une situation de « deux poids, deux mesures ». Elle propose donc que la période maximale d'investigation sur les avoirs liquides et les biens d'un prestataire lors d'un retour au Programme de revenu de base soit d'au plus de deux ans. Cette limitation vise à éviter que des demandes exhaustives couvrant une période au-delà de deux ans ne soient faites à un prestataire vulnérable non fautif.

### Recommandation

- 6** *Que la période maximale d'enquête du ministère sur les avoirs liquides et les biens d'un prestataire ayant une contrainte sévère à l'emploi lors du retour de ce dernier au Programme de revenu de base soit d'au plus deux ans.*

---

## Conclusion

Dans son ensemble, la Chambre des notaires accueille favorablement le projet de loi n° 173 – *Loi visant principalement à instaurer un revenu de base pour des personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi* et souscrit à son principe général voulant assurer une meilleure participation sociale et l'inclusion économique des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi.

Elle estime néanmoins que pour atteindre ces objectifs louables, les différentes dispositions proposées dans le PL 173 doivent véritablement tendre vers un réel assouplissement des règles visant les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi. Ainsi, il sera primordial que le règlement d'application contienne des mesures permettant à ces personnes d'être admissibles aux différents programmes d'aide financière tout en continuant de bénéficier de biens et d'avoirs liquides afin qu'elles puissent réellement aspirer à une autonomie, s'émanciper et jouer pleinement leur rôle social.

Les notaires étant des juristes de proximité oeuvrant auprès des clientèles vulnérables et détenant une solide expertise en matière de planification testamentaire et successorale, la Chambre tenait à commenter le projet de loi n°173 et faire part des préoccupations de ses membres qui sont confrontés quotidiennement à des problématiques vécues par des clients ou des proches de leurs clients ayant des contraintes sévères à l'emploi. Elle espère que les présentes représentations ne resteront pas vaines comme ce fut le cas lors d'interventions antérieures de sorte que les commentaires et préoccupations émis dans le présent mémoire puissent alimenter la réflexion du gouvernement et se refléter dans le PL 173 ainsi que son règlement d'application.

La Chambre des notaires réitère au ministre son désir de collaborer à la mise en place de toutes mesures qui permettront d'améliorer la protection du public, dont particulièrement celles des personnes vivant une situation de vulnérabilité, que ces mesures soient de nature législative, réglementaire ou autre.

---

## Annexe

### Extrait du mémoire de la Chambre émis en septembre 2017 à propos de l'article 164.1 du Règlement

#### *Fixation de la limite de 950\$ : incompréhension*

Lors de notre rencontre du 17 août 2017 avec les fonctionnaires du ministère, nous avons voulu connaître le raisonnement derrière la décision d'exclure les revenus provenant d'actifs reçus de succession visés à 164.1 jusqu'à un maximum de 950\$ mensuellement. Nos interlocuteurs ont confirmé nos recherches voulant que le montant de 950\$ fût basé sur la limite établie dans le cas d'une rente viagère provenant des régimes enregistrés d'épargne-invalidité<sup>13</sup>(« REEI »), fixée en 2013<sup>14</sup>.

Or, la Chambre considère que la limite établie pour une rente viagère provenant d'un REEI, laquelle n'a pas fait l'objet d'aucune indexation depuis 2013, ne peut se transposer avec autant d'aisance aux revenus tirés d'actifs de succession dans le cadre de prestations de solidarité sociale reçues. En effet, le REEI est un véhicule fiscal permettant à une personne handicapée ou ses proches de placer à l'abri de l'impôt des montants qui, ultimement, serviront à cette personne handicapée. Nous sommes d'avis que ces montants ne peuvent en aucune façon être assimilés à des revenus provenant de fiducies testamentaires au bénéfice du prestataire, comme pourraient l'être les revenus provenant d'un actif reçu par succession. La Chambre estime donc que le raisonnement à l'appui du montant de la limite de 950\$ prévu au nouvel article 164.1, soit le montant maximal de rente viagère provenant du retrait d'un REEI, ne doit pas servir d'assise pour l'établissement d'une nouvelle contrainte, la finalité visée par le REEI et celle entourant l'exclusion des revenus tirés d'actifs reçus par successions étant totalement différentes et les résultats pour les prestataires l'étant tout autant.

#### *Limiter l'exclusion à 950\$ : perpétuer l'injustice*

D'entrée de jeu, la Chambre est d'avis qu'en venant limiter l'exclusion pour les revenus tirés d'actifs de succession à 950\$ mensuellement, l'article 164.1 vient réduire considérablement les effets souhaités par la nouvelle mesure en imposant une contrainte supplémentaire aux prestataires de la solidarité sociale, ce qui va à l'encontre de l'esprit de la loi voulant un assouplissement des règles en matière de revenus tirés de l'actif d'une succession et également des enseignements des tribunaux. En effet, à la lecture des articles 16 et 17 du projet de règlement, tout montant excédant la limite mensuelle

---

<sup>13</sup> Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, RLRQ, c. A-13.1.1, art. 111 (29°)

<sup>14</sup> D. 159-2013, art. 6 (4°)

de 950\$ sera considéré comme étant un revenu comptabilisable. Cette situation pourrait mener à des situations problématiques et créer des injustices à l'égard des bénéficiaires d'une fiducie discrétionnaire advenant, par exemple, le versement d'un montant supérieur à 950\$ par le fiduciaire pour couvrir une dépense imprévue ou d'une valeur au-delà de ce montant (équipement spécialisé pour maintenir la personne à la maison ou soins de santé non couverts par le Programme de solidarité sociale, par exemple). Nous sommes également d'avis que cette situation est contraire aux enseignements des tribunaux voulant que dans le cas d'une fiducie discrétionnaire le versement du revenu ou du capital de la fiducie dépende entièrement de la volonté du fiduciaire. Or, ce faisant, le «trop versé» par la fiducie discrétionnaire sera comptabilisé et sera susceptible d'entraîner la réduction voire la perte des prestations de solidarité sociale pour le bénéficiaire, sans même qu'il ne puisse rien n'y faire. Nous sommes donc en présence d'un assouplissement à double tranchant et qui laissera des situations d'iniquité se produire à l'avenir.

Aussi, il nous semble complètement illogique et discriminatoire qu'un prestataire du Programme de solidarité sociale recevant son héritage en versements successifs continue d'être pénalisé malgré le nouveau règlement, alors qu'un prestataire qui aurait reçu le même montant en héritage, mais en un versement unique ne subirait aucune pénalité. Pour illustrer cette situation, prenons le cas d'un prestataire héritant d'un montant de 170 000\$. Nous verrons ce qui se produit si le prestataire reçoit son héritage via l'achat d'une rente viagère **ou** suite au placement de ce montant dans un certificat de placement garanti (CPG) :

- Rente viagère : Advenant que le testament du défunt oblige le liquidateur à acheter, à même le legs du prestataire, une rente prescrite d'une durée de 25 ans permettant à ce dernier de recevoir 1000\$ par mois; l'article 164.1 du projet de règlement pénaliserait le prestataire de 50\$ chaque mois, étant l'excédant de 950\$ permis.
- CPG : Dans la situation où le tuteur du prestataire placerait ce montant de 170 000\$ dans un CPG à un taux annuel de 5% et décide de verser un montant de 1000\$ mensuellement au prestataire, ce dernier ne serait pas pénalisé puisque le montant de 170 000\$ serait considéré comme étant un avoir liquide au sens de l'article 164 (4°) du Règlement, et donc exclu complètement dans le calcul de la prestation de solidarité sociale.

Dans ces deux exemples, le montant du legs est sous le seuil actuel de 208 542\$. Néanmoins, seul le prestataire recevant son héritage par versements successifs, dans ce cas-ci au moyen de versements mensuels provenant d'une rente, sera pénalisé. Nous avons la conviction que le projet de règlement vient perpétuer la discrimination décriée depuis de nombreuses années par les différents intervenants auprès des personnes vulnérables pour laquelle les tribunaux ont, à de nombreuses reprises, rendu des

décisions sans équivoques à l'effet que le mode de transmission du legs ne devrait pas être source de pénalité pour ces personnes. Cette situation est d'autant plus absurde et injuste sachant que le prestataire visé qui reçoit son héritage par versements successifs a, dans la plupart des cas, besoin d'être protégé eu égard à sa condition.

Par ailleurs, nous estimons qu'en considérant le 950\$ par mois comme des revenus (avantages et gains) et non des avoirs liquides, il en résulte un préjudice pour les prestataires qui reçoivent leur héritage par versements successifs, puisque la réduction de leur prestation pour les revenus se fait « dollar pour dollar » alors que si telle somme avait été considérée comme des avoirs liquides la prestation aurait été réduite à raison de 2% de la valeur excédentaire. En somme, non seulement le projet de loi perpétue l'iniquité entre un prestataire de solidarité sociale recevant son héritage en un seul versement et celui le recevant en versements successifs afin de le protéger, mais il crée également une nouvelle disparité entre le prestataire qui reçoit un versement mensuel maximal de 950\$ et celui dont le versement mensuel dépasse ce montant.

Dans un autre ordre d'idées, les représentants du ministère nous ont confirmé que le nouvel article 164.1 devait être appliqué de façon à ce que le prestataire qui dépense intégralement le 950\$ versé chaque mois ne soit pas pénalisé et puisse bénéficier de la totalité de ses prestations de solidarité sociale. Le prestataire qui, pour une raison ou pour une autre, ne dépenserait pas à la fin du mois l'entièreté du 950\$ reçu, pourrait, quant à lui, se voir pénalisé, car ce surplus pourrait créer un excédant ultérieurement, avec les conséquences que l'on connaît sur le calcul de la prestation. La Chambre voit dans cette situation une réelle problématique éthique du fait qu'elle semble inciter les prestataires à dépenser complètement leurs revenus d'actifs tirés de succession, sous peine de porter atteinte à leurs prestations de solidarité sociale.