DEPOT SEULEMENT

CAS - 76 M
C.G. - P.L. 57
MÉMOIRE POUR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE AIDE PERS. ET FAM.

PROJET DE LOI D'AIDE AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES

Introduction

L'association des juristes en droit social est un regroupement d'avocat(e)s et intervenant(e)s dont plusieurs ont une pratique quotidienne avec les prestataires d'aide sociale depuis plusieurs années. Nos membres œuvrent dans des groupes communautaires, des syndicats ou dans le réseau de l'aide juridique ou en pratique privée.

Plusieurs de nos membres interviennent lors de la présente commission parlementaire par l'entremise de groupes ou d'associations particulières. Ne voulant pas dédoubler ces interventions, nous avons décidé d'aborder un aspect particulier du projet de loi qui nous préoccupe grandement comme juriste : La déréglementation de l'aide sociale. En effet, il nous semble que le projet de loi 57 accentue ce phénomène déjà amorcé lors des réformes de 1989 et de 1995. Nous ferons également quelques remarques sur le principe d'insaisissabilité des prestations qui est remis en question par l'ouverture à la saisie des prestations en cas de non-paiement du loyer.

1. Déréglementation

Lorsque la première loi d'aide sociale a été adoptée en 1969, un principe fondamental guidait le législateur. Ce principe rompait définitivement avec les programmes d'aide au pauvre antérieures du type « loi sur les mères nécessiteuses ». Ce principe était celui de l'aide sans égard à la cause et de la norme générale comme critère d'attribution. L'aide sociale devenait un droit et non plus un privilège. On faisait en sorte que l'aide sociale ne dépendait plus du bon vouloir et de la « discrétion » d'une autorité quelconque mais de règles bien définies, identifiables et sanctionnées par les tribunaux. On éliminait ainsi le clientélisme et l'arbitraire qui étaient, avant l'adoption de cette loi, le lot des personnes démunies.

En 1989, la *Loi sur la sécurité du revenu* est adoptée et un glissement vers la déréglementation est initié. En effet, on crée une série de programmes d'employabilités. Ces mesures sont discrétionnaires et il n'y a pas de contestation possible en cas de refus. C'est donc dire qu'une part importante des décisions prises par le ministre est déréglementée et discrétionnaire.

En 1998, la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* est adoptée. Cette réforme accentue encore la déréglementation. Toutes les « mesures actives » sont discrétionnaires, une part importante des modalités financières du programme (les montants attribués, l'évaluation de l'avoir liquide et des ressources) sont établies par voie réglementaire et non dans la loi.

Nous sommes d'avis que le projet de loi 57 va encore plus loin dans cette voie. On multiplie les catégories de bénéficiaires, on crée des programmes qui sont entièrement discrétionnaires et on utilise le pouvoir réglementaire au lieu de la loi pour édicter des normes.

A) La catégorisation des prestataires

Le projet de loi 57 crée quatre programmes : Programme solidarité sociale pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi, Programme d'aide sociale pour ceux qui ne présentent pas de contrainte, le programme alternative jeunesse pour les moins de 25 ans et les programmes dits spécifiques qui sont en fait des ententes à la pièce.

On reconduit donc la distinction entre les prestataires aptes et inaptes au travail. Cette distinction qui existe depuis la réforme de 1989 est en fait une catégorisation très morale des prestataires. Cette première distinction est une brèche majeure au principe qui devrait guider une réforme de l'aide sociale : l'aide doit être accordée sans égard à la cause. On prévoit une possibilité au ministre de revoir de façon plus souple les règles régissant l'avoir liquide et les biens pour les personnes inaptes. On peut se demander pourquoi le ministre n'étend pas cette souplesse à l'ensemble des prestataires.

On va encore plus loin dans la catégorisation en créant deux autres programmes. Ces programmes (alternative jeunesse et les programmes spécifiques) sont entièrement discrétionnaires et seront régis par « des normes d'applications déterminées par le ministre ». On crée ainsi une zone de non-droit et d'arbitraire. Le projet de loi ne prévoit pas de droit de contestation. La catégorisation est une forme de déréglementation en ce qu'elle s'éloigne d'une norme générale sans égard à la cause pour aller vers des régimes particuliers dénormés. Le clientélisme, c'est à dire l'octroie de l'aide pour des raisons partisans ou étrangères aux objectifs de la loi, risque fortement d'augmenter. La diversité des normes pour obtenir de l'aide également. Le régime général risque de s'éroder au profit d'entente particulière favorisant ainsi la dispersion et le non-droit. On peut donc dire que la catégorisation est le premier pas vers la déréglementation. Plus il y a de catégories, plus on s'éloigne d'un modèle basé sur le droit à l'aide sociale pour aller vers un modèle basé sur le privilège et la discrétion.

B) Le pouvoir discrétionnaire

Le pouvoir discrétionnaire du ministre est omniprésent dans le projet de loi, à un point tel qu'il est difficile de se faire une idée exacte du régime proposé. Sont discrétionnaires : toutes les mesures d'aide à l'emploi donc tout le premier chapitre et les dispositions des autres chapitres qui traitent de cette aide, la prime à la participation du chapitre 2, l'article 48 qui prévoit que le ministre peut , pour certaines prestations spéciales, fixer d'autres conditions particulières d'admissibilité que celles prévues au règlement, le Chapitre 3 au complet (alternative jeunesse), le Chapitre 4 au complet (programmes spécifiques) des milliers de personne échappent ainsi au programme général et tombe sous un régime discrétionnaire.

Une loi d'aide sociale doit, pour répondre au standard minimum de la primauté du droit, doit prévoir des règles générales et un mécanisme de contestation auprès d'un tribunal indépendant. Le projet de loi 57 avec cette omniprésence du pouvoir discrétionnaire est un retour en arrière inacceptable.

C) On légifère par voie réglementaire !

Il est tout simplement impossible d'avoir une idée claire sur un projet de loi qui renvoie à la réglementation les parties du régime ayant le plus d'impact sur les prestataires. En effet, les conditions d'admissibilité, l'avoir liquide permis, le montant des prestations, les règles qui régissent la plupart des programmes sont déterminés par règlement. Naturellement on peut demander à voir ce règlement avant de se faire une opinion sur la réforme envisagée par contre on peut aussi se questionner sur l'usage qui est fait de la réglementation. Nous sommes d'avis qu'une loi d'aide de dernier recours est essentiellement une question d'argent, de barème et de règle d'admissibilité. Il nous semble que les dispositions les plus importantes qui touchent ces questions devraient être dans la loi. En effet, les garanties démocratiques d'une modification réglementaire sont quasiment inexistantes. Il s'agit encore une fois d'une manière détournée d'augmenter le pouvoir discrétionnaire du ministre.

2. La saisie des prestations pour non-paiement de loyer

Alors que l'on croyait cette mesure bel et bien morte lors de la réforme de 1998, on revient à la charge avec une disposition qui est clairement discriminatoire, inéficace et qui est revenu dans le projet sans qu'une nouvelle situation ne le commande.

A) La disposition est discriminatoire

Cette disposition crée une distinction de traitement basée sur la condition sociale. En effet, une personne assistée sociale se voit traité différemment par la régie du logement en raison du seul fait de sa condition sociale. Cette discrimination est interdite nommément par l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec et par l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés. En effet le statut d'assistée sociale a été considéré comme une condition sociale.

B) La disposition est inefficace

Dans une situation de crise de logement où la demande est nettement supérieure à l'offre, où une pression à la hausse s'exerce sur le coût des loyers, il nous semble pour le moins étrange que l'on mette de l'avant un tel moyen. Avec une prestation de base aussi peu élevée que le Conseil national du bien-être social du Canada la qualifie de «forme de punition cruelle» il est étonnant que les personnes assistées sociales puissent payer leur loyer. On doit également indiquer que rien ne démontre qu'ils ne payent pas leur loyer dans une forte majorité. Il est évident qu'en situation de pénurie de logement le loyer sera la première chose payée par une personne assistée sociale pour éviter l'éviction qui est devenue le moyen utilisé par les locataires en cas de non-paiement.

Déjà au prise avec un déséquilibre de force clairement en faveur des locataires, les locataires pauvres font un pas en arrière important qui ne réglera pas la question du logement. De plus, encore une fois on ignore le montant qui serait ainsi déduit d'une prestation en principe insaisissable, cette précision étant encore une fois reléguée au règlement.

C) Rien de neuf sous le soleil...

La mesure faisait partie de la réforme de 1998 et a été retirée. Il nous semble que rien dans la situation actuelle ne nécessite une réouverture de ce débat au contraire. La conjoncture est clairement défavorable aux locataires.

Conclusion

Pour nous le projet de loi 57 est un recul important et s'inscrit dans une tendance. Les droits sociaux sont réduits et de moins en moins considérés comme des droits. Il va sans dire qu'au delà de nos représentations sur la déréglementation, une loi d'aide sociale doit donner des moyens concrets aux personnes de combler les besoins essentielles. Avec des prestations actuelles qui ne couvrent que le tiers du seuil de pauvreté cet objectif doit être considéré comme non atteint et on constate malgré les belles phrases du gouvernement des reculs significatifs. En effet en pleine période de consultation parlementaire le ministre nous

apprend, par le dépôt du projet de loi du 22 septembre 2004, qu'il a l'intention de couper les prestations qui sont déjà ridiculement basses. Depuis 30 années, chaque nouveau gouvernement arrive avec sa loi d'aide sociale et il semble claire que les reculs sont à chaque fois au rendez-vous. Une véritable loi avec des normes identiques et claires pour tous, avec un tribunal qui juge en dernier ressort avec des prestations au moins égales au seuil de pauvreté: Voilà qui serait une vrai réforme digne d'une société développée.