

# Commission des services juridiques



CAS - 9 M  
C.G. - P.L. 57  
AIDE PERS, ET FAM.

**MÉMOIRE DE LA**  
**COMMISSION DES SERVICES JURIDIQUES CONCERNANT LA**  
***LOI SUR L'AIDE AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES***  
**(PROJET DE LOI 57)**  
**SEPTEMBRE 2004**

---

# TABLE DES MATIÈRES

|  |    |
|--|----|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 1  |
| <b>1. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX</b> .....  | 1  |
| Preliminaire .....   | 1  |
| Droits et libertés .....   | 2  |
| Ajustement des prestations (indexation) et comptabilisation de la pension<br>alimentaire ..... | 2  |
| Guichet unique .....   | 3  |
| <b>2. COMMENTAIRES PARTICULIERS ET RECOMMANDATIONS</b> .....                                   | 3  |
| 2.1 Principes et pouvoirs g6n6raux (art. 1 6 13).....  | 3  |
| Incessibilit6 et insaisissabilit6 (Article 13) .....   | 3  |
| 2.2 Prime 6 la participation (art. 14 6 18) .....  | 4  |
| Disponibilit6 des programmes (Article 15).....   | 5  |
| 2.3 D6finitions (art. 19 6 22).....  | 5  |
| Enfant majeur 6tudiant .....   | 6  |
| Adulte incarc6r6 (Article 24).....   | 8  |
| 2.4 Droits et obligations r6ciproques (art. 25 6 34).....                                      | 9  |
| Article 26 .....   | 9  |
| Article 27 .....   | 9  |
| Article 28 .....   | 10 |
| Article 33 .....   | 11 |
| 2.5 Programmes d'aide financi6re (art. 35 6 74) .....  | 12 |
| Programme d'aide sociale (art. 35 6 65) .....  | 12 |

|  |    |
|--|----|
| Prestation minimale .....  | 12 |
| Article 39.....  | 12 |
| Article 44, paragraphe 4 .....   | 13 |
| Article 44, paragraphe 5 .....   | 14 |
| Article 46.....  | 14 |
| Article 48.....  | 16 |
| Article 49.....  | 16 |
| Article 53.....  | 17 |
| Article 155.....   | 17 |
| Article 54.....  | 18 |
| Programme Alternative Jeunesse (art. 66 à 71).....   | 19 |
| Programmes spécifiques (art. 72 à 74) .....  | 20 |
| 2.6 Recouvrement (art. 77 à 95) .....  | 20 |
| Article 79 .....   | 20 |
| Article 91 .....   | 20 |
| 2.7 Recours.....   | 21 |
| Article 96.....  | 21 |
| Article 100.....   | 22 |
| 2.8 <i>Loi sur la justice administrative</i> (Section VI).....   | 23 |
| 2.9 <i>Règlement sur la fixation des pensions alimentaires pour enfants</i> (R.R.Q., c. C-25, r.1.2) ..... | 24 |

Annexe I – Lexique des prestations versées

Annexe II – Liste des recommandations

## INTRODUCTION

La Commission des services juridiques a pour fonction et devoir de veiller à ce que l'aide juridique soit fournie, dans la mesure établie par la loi et les règlements aux personnes financièrement admissibles. Pour ce faire, elle offre des services d'aide juridique sur tout le territoire du Québec.

Compte tenu des caractéristiques particulières de la clientèle de l'aide juridique et du volume important de dossiers que les avocates et avocats salariés traitent, ils ont développé au fil des années une expertise importante dans la représentation des prestataires d'aide de dernier recours. C'est à titre de représentants des personnes visées par cette législation que nous vous faisons part de nos commentaires concernant le Projet de loi no 57, *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*.

Ce projet de loi fait suite à l'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (L.R.Q., c. L-7) et à la publication du *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et remplace la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* (L.R.Q., c. S-32.001).

Nous avons donc analysé le contenu du projet de loi et les modifications qu'il apporte au régime actuel d'aide de dernier recours à la lumière de notre pratique quotidienne, tout en tenant compte des propositions du gouvernement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

## 1. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

### Préliminaire

De manière générale, la Commission loue les efforts du ministre pour tenter d'améliorer la situation des prestataires d'aide de dernier recours et d'encourager les travailleurs à faible revenu. On souligne plus particulièrement la protection prévue à l'article 49 du projet de loi à l'effet que la prestation ne peut être réduite pour défaut d'entreprendre des démarches en vue d'intégrer le marché du travail, notamment en cas de refus ou d'abandon d'emploi. Par ailleurs, il faut noter un juste retour au terme « prestations d'aide sociale » pour qualifier les prestations accordées en vertu de ce programme, terme qui était resté populaire tant auprès des prestataires que de la société en général et même des tribunaux.

Cependant, certaines des modifications proposées par le Projet de loi 57 au régime d'aide financière de dernier recours paraissent floues et laissent trop de place au

pouvoir discrétionnaire du ministre. Nous pensons que cette situation risque d'en compromettre la compréhension et la mise en œuvre rapide et efficace.

D'autre part, le fait qu'aucune obligation ne soit faite au ministre d'assurer la diffusion ou la publication des mesures, programmes ou services à venir n'est pas de nature à favoriser la clarté et la mise en application de la réforme.

Enfin, la terminologie utilisée pour les différentes mesures, les divers programmes ou services et allocations peut porter à confusion et compliquer la compréhension et l'application de la loi.

### **Droits et libertés**

Comme avocats, il nous apparaît important d'analyser chacun des projets de loi en fonction des droits et libertés garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*, [dans *Loi de 1982 sur le Canada*, (L.R.Q. 1985, app. II, n° 44, annexe B, partie I)] (article 15), et la *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q. c. C-12). À cet effet, la Cour d'appel du Québec nous a rappelé que chacun a droit à l'égalité dans la reconnaissance et l'exercice de ses droits et libertés et toute discrimination, notamment celle relative à la condition sociale, est interdite en vertu des chartes canadienne et québécoise. Le fait d'être assisté social ou sous le seuil de la pauvreté relève de la condition sociale<sup>1</sup>.

À cet égard, il faut souligner l'inquiétude que soulève l'importante question de la comptabilisation de la pension alimentaire pour enfant et la réduction possible de l'allocation des prestataires d'aide de dernier recours en cas de non-paiement du loyer. Des commentaires particuliers relativement à ces sujets seront élaborés plus avant dans ce texte.

### **Ajustement des prestations (indexation) et comptabilisation de la pension alimentaire**

Deux aspects traités dans la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* nous semblent importants pour les prestataires du programme d'assistance emploi et ne sont pas repris par le Projet de loi 57 :

- a) L'ajustement annuel des prestations d'assistance emploi
- b) L'exemption partielle des revenus de pension alimentaire pour enfant.

Une exemption des revenus de pension alimentaire pour enfant dans le cadre du programme d'assistance emploi nous semble être une mesure importante susceptible de confirmer que la pension alimentaire pour enfant vise à combler les besoins des

---

<sup>1</sup>*P.G. du Québec c. Lambert*, C.A. (Montréal) 500-09-010501-013, 2002/03/01, REJB 2002-29362; *Whittom c. Commission des droits de la personne*, (1997) R.J.Q. 1823 (C.A.)

enfants et non pas ceux de l'adulte, père, mère ou personne qui en a la charge. Il nous semble qu'il serait opportun pour le législateur de profiter du débat sur le Projet de loi 57 pour clarifier sa position sur le sujet en conformité avec la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, cela est d'autant plus vrai qu'un débat judiciaire sur cette question a actuellement cours devant le Tribunal administratif du Québec.

## **Guichet unique**

Le 17 juin 2004, le gouvernement a déposé le Projet de loi no 63, la *Loi sur Services Québec*, qui a pour mission d'offrir aux citoyens et aux entreprises, sur tout le territoire du Québec, un guichet unique multiservices afin de leur permettre un accès simplifié à des services publics.

Puisqu'en vertu de ce projet de loi, le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille serait appelé à mettre à profit les centres locaux d'emploi pour offrir des services de proximité à la population, nous insistons sur la nécessité pour le ministre, dans le cadre du Projet de loi 57, de donner à la population l'information complète sur l'ensemble des programmes, ce que ne garantit pas le contenu actuel du projet de loi.

Il est souhaitable que des normes claires soient adoptées et que la description de chacun des programmes ainsi que des décrets et directives adoptés en vue de leur application soient rendus publics et accessibles à tous, de façon simple et pratique.

## **2. COMMENTAIRES PARTICULIERS ET RECOMMANDATIONS**

Le Projet de loi 57 tel que rédigé utilise une terminologie complexe et diversifiée concernant les sommes versées dans le cadre de l'application de la loi. On peut énumérer au moins dix (10) expressions différentes pour qualifier une somme d'argent. À cet effet, nous vous référons au lexique des prestations versées joint en annexe. Afin d'en favoriser la compréhension, l'application et l'interprétation, il y aurait lieu de faire un effort de rationalisation et de simplification des termes utilisés.

### **2.1 Principes et pouvoirs généraux (art. 1 à 13)**

#### **Incessibilité et insaisissabilité**

##### **- Article 13**

**Article 13 :** L'aide financière accordée en vertu de la présente loi à une personne physique, sauf s'il s'agit d'un employeur, est incessible et insaisissable, à l'exception de la portion de la prime à la participation qui excède un montant fixé par règlement, laquelle est saisissable pour dette alimentaire jusqu'à concurrence de 50 %.

Malgré que l'aide financière accordée en vertu de la présente loi soit inaccessibile et insaisissable, la prime à la participation ne l'est que partiellement. Il appert que la prime à la participation peut prendre diverses formes dont le remboursement de frais supplémentaires. Comme il nous apparaît difficile de justifier la saisie d'un montant qui ne constitue pas un revenu mais bien un remboursement, il nous semble que cette mesure est susceptible d'entraîner des débats judiciaires.

## 2.2 Prime à la participation (art. 14 à 18)

Tout en saluant les efforts entourant la mise en place des multiples formes de primes qui sont proposées par le Projet de loi 57, nous soulignons l'importance de la question de l'accessibilité à l'information et de la transparence dans l'application des lois. C'est pourquoi le Projet de loi 57 doit refléter le souci de donner accès aux bénéficiaires et au public en général à l'ensemble des décrets, directives ou autres, qui seront adoptés pour la mise en œuvre de tous les programmes et de toutes les mesures.

Pour illustrer notre propos nous vous faisons part d'une situation constatée au cours des dernières années. Actuellement, il existe une mesure permettant aux prestataires qui retournent sur le marché du travail de réclamer un montant de 500 \$ en dépenses reliées à ce retour au travail. Il semble que peu de bénéficiaires connaissent cette mesure et le court délai qu'ils ont pour présenter leur réclamation peut les priver de cette aide de départ.

Rappelons que la jurisprudence actuelle est à l'effet que l'ignorance de la loi n'est pas un motif valable pour réclamer hors délai un bénéfice de la loi<sup>2</sup>.

### RECOMMANDATION

- Compte tenu de la mise en place des multiples formes de primes à la participation le Projet de loi 57 doit faire en sorte d'assurer que les bénéficiaires et le public en général auront toute l'information pertinente et l'accès aux textes des décrets, règlements, directives qui seront adoptés en vertu du présent projet de loi.

<sup>2</sup> L.C. c. MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE, SAS-Q-099601-0307, 2004/03/31

## Disponibilité des programmes

### - Article 15

**Article 15 :** La prime à la participation peut notamment permettre à la personne de réaliser diverses activités dans le cadre d'une mesure ou d'un programme d'aide à l'emploi, afin notamment :

- 1° de compléter une formation ou d'acquérir une qualification professionnelle;
- 2° d'acquérir des habilités et des expériences de travail en vue d'améliorer ses possibilités d'occuper un emploi;
- 3° de l'aider dans ses démarches d'intégration, de réintégration ou de maintien en emploi.

La prime à la participation peut aussi permettre à la personne de réaliser des activités favorisant sa participation sociale et communautaire.

L'article 2 du projet de loi établit que les personnes visées par la présente loi sont les premières à agir pour transformer leur situation et celle des membres de leur famille.

**Article 2 :** Les mesures, programmes et services mis en œuvre en vertu de la présente loi sont établis afin d'accompagner les personnes dans leurs démarches vers l'atteinte et le maintien de leur autonomie économique et sociale, celles-ci devant être les premières à agir pour transformer leur situation et celle des membres de leur famille.

En conséquence, si la question de la disponibilité et de l'accessibilité aux programmes pour les prestataires se pose, il faut favoriser la participation active des bénéficiaires à la recherche de leur propre programme ou mesure, afin de compléter une formation ou acquérir une qualification personnelle. Pour maximiser l'atteinte de ses objectifs, et notamment celui d'accompagner les personnes dans leurs démarches, la loi devrait prévoir une certaine flexibilité dans l'application et l'accessibilité des programmes disponibles.

#### **RECOMMANDATION**

- Le Projet de loi 57 devrait prévoir une certaine flexibilité dans l'application des programmes disponibles et leur accessibilité.

### **2.3 Définitions (art. 19 à 22)**

Ces articles reprennent, à quelques références près, les articles correspondants de l'actuelle *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*.

## Enfant majeur étudiant

Les dispositions applicables aux personnes majeures étudiantes sont abondantes, prêtent à de nombreuses interprétations et débats devant les tribunaux et sont souvent source d'injustice. Le Projet de loi 57 n'apporte pas de remède à cette situation. Pour illustrer notre propos nous vous référons aux dispositions suivantes du projet de loi.

Le paragraphe 2 de l'article 20 du projet de loi prévoit :

**Article 20 :** Sous réserve des cas et conditions prévus par règlement, est à la charge de son père, de sa mère ou d'un autre adulte qui y est désigné, lorsqu'il dépend de l'une de ces personnes pour sa subsistance :

(...)

2° l'enfant majeur qui fréquente un établissement d'enseignement et qui n'est ni le conjoint d'une personne, ni marié ou uni civilement, ni le père ou la mère d'un enfant à sa charge.

Les articles 24 et 47 indiquent qu'un adulte :

**Article 24 :** N'est pas admissible à une aide financière, sauf dans les cas et conditions prévus par la présente loi ou par règlement, l'adulte qui :

1° fréquente, au sens du règlement, un établissement d'enseignement secondaire en formation professionnelle ou postsecondaire, et une famille qui compte un tel adulte; (...)

**Article 47 :** Est réputé recevoir une contribution parentale l'adulte qui ne remplit aucune des conditions suivantes :

1° avoir, pendant au moins deux ans, sans compter toute période durant laquelle il fréquente à temps plein un établissement d'enseignement, subvenu à ses besoins et résidé ailleurs qu'à la résidence de son père ou de sa mère;

2° avoir, pendant au moins deux ans, occupé un emploi rémunéré à temps plein ou reçu, pour un tel emploi, des prestations en vertu de la Loi sur l'assurance-emploi (Lois du Canada, 1996, chapitre 23) ou reçu des prestations en vertu de la Loi sur l'assurance parentale (L.R.Q., chapitre A-29.011);

3° être ou avoir été lié par un mariage ou une union civile;

4° vivre maritalement, avec une autre personne de sexe différent ou de même sexe et avoir cohabité, à un moment donné, avec celle-ci pendant une période d'au moins un an;

5° avoir ou avoir eu un enfant à sa charge;

6° détenir un diplôme universitaire de premier cycle;

7° être enceinte depuis au moins 20 semaines, cet état devant être constaté par un rapport médical; ce rapport peut être remplacé par un rapport écrit, constatant la grossesse, signé par une sage-femme et indiquant le nom et la date de naissance de l'adulte, le nombre de semaines de grossesse et la date prévue pour l'accouchement;

8° avoir cessé, pendant au moins sept ans, d'être aux études à temps plein depuis qu'il n'est plus soumis à l'obligation de fréquentation scolaire;

Toutefois, n'est pas réputé recevoir une contribution parentale l'adulte qui démontre que ses père et mère sont introuvables, ou qu'ils manifestent un refus de contribuer à subvenir à ses besoins ou qu'ils ont exercé de la violence à son égard.

De plus, l'article 6 du *Règlement sur le soutien du revenu* (R.R.Q., c. S-32.001, r.1), actuellement en vigueur, vient préciser ce qui constitue la fréquentation d'un établissement d'enseignement pour un adulte :

**Article 6:** Pour l'application du paragraphe 3 du premier alinéa de l'article 15 de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, constitue la fréquentation d'un établissement d'enseignement le fait pour l'adulte :

- 1° de poursuivre des études secondaires en formation professionnelle à temps plein ;
- 2° de poursuivre des études post-secondaires ;
  - a) à temps plein ;
  - b) pour plus de 2 cours ou pour des cours donnant droit à plus de 6 crédits ou unités par session ;
  - c) pour un cours donnant droit à des crédits ou unités comportant au total plus de 6 périodes ou heures d'enseignement par semaine, incluant les laboratoires et les travaux pratiques dirigés ;
  - d) s'il est inscrit pour plus de 6 crédits par session en vue de la rédaction d'une thèse au deuxième ou au troisième cycle de l'ordre d'enseignement universitaire.

Il appert donc que la situation proposée pour une personne de 18 ans et plus, aux études, pourra entraîner de nombreux recours en ce qui concerne l'application et l'interprétation des dispositions concernant la fréquentation scolaire au sens du règlement. Entre autres, ces définitions ne correspondent pas aux définitions ou aux critères élaborés par les institutions d'enseignement, les universités ou autres collèges, quant à la notion de « temps plein », le nombre de « crédits » ou le nombre d'heures correspondant aux crédits alloués<sup>3</sup>.

Compte tenu des difficultés actuelles d'application des diverses dispositions de la loi, il y aurait lieu de profiter de la présentation du Projet de loi 57 pour clarifier, harmoniser et rationaliser les droits et recours des jeunes adultes, étudiants ou pas, qui font ou feront l'objet de nombreux débats devant les tribunaux.

De plus, les principes dégagés, tant dans la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, que dans le plan d'action et dans le projet de loi actuel, visent à soutenir les jeunes adultes qui requièrent une aide financière pour assurer leur subsistance, afin de les inciter à réaliser des activités leur permettant d'acquérir ou de recouvrer leur autonomie personnelle, sociale et professionnelle. Il faut s'interroger sur la décision de les écarter du droit aux bénéficiaires de la loi en prenant en compte la situation de leurs parents, les empêchant ainsi de bénéficier des programmes de réinsertion mis en place par le gouvernement.

<sup>3</sup> M.C. c. MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE, SAS-M-082332-0302, 2004/02/23

## RECOMMANDATION

- Simplifier, clarifier, harmoniser et rationaliser la situation et les recours des jeunes adultes afin de faciliter l'application des dispositions et des mesures les concernant.

### Adulte incarcéré

#### - Article 24

**Article 24 :** N'est pas admissible à une aide financière, sauf dans les cas et conditions prévus par la présente loi ou par règlement, l'adulte qui :

(...)

4° est incarcéré dans un pénitencier, dans un établissement de détention ou dans toute autre prison ou tenu de loger dans un établissement en vue de sa réinsertion sociale.

Actuellement, un adulte incarcéré qui ne fait pas partie d'une famille au sens de la loi perd tous les bénéfices reliés à son admissibilité, lorsque cette situation se produit à la fin du mois et se continue dans les premiers jours du mois suivant, alors qu'un adulte incarcéré, membre d'une famille, cesse de faire partie de la famille à compter du troisième mois qui suit celui de son incarcération ou de sa détention (article 22, dernier alinéa, du présent projet de loi et article 21 du *Règlement sur le soutien du revenu*).

**Article 22 :** Une famille est formée :

1° d'un adulte avec les enfants à sa charge;

2° des conjoints avec les enfants à leur charge ou à la charge de l'un d'eux;

3° des conjoints sans enfant à charge.

Malgré le premier alinéa, une personne continue de faire partie d'une famille, cesse d'en faire partie ou en devient membre dans les circonstances prévues par règlement et un adulte qui ne respecte pas les conditions d'admissibilité énoncées à l'article 23 ou qui est visé au paragraphe 2° de l'article 24 n'en fait pas partie.

Cette situation crée des injustices pour l'adulte incarcéré quelques jours ou pour une période inférieure à trois mois puisqu'il perd tous ses droits et que son dossier est fermé. Pour avoir droit aux bénéfices de la loi, il devra présenter une nouvelle demande et sera soumis aux délais prescrits pour avoir droit aux prestations spéciales.

L'objet de la loi étant de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il faut supprimer cette distinction pour prévoir plutôt la suspension du dossier d'un adulte incarcéré pour une période inférieure à trois mois afin qu'il ne soit pas nécessaire pour celui-ci de présenter une nouvelle demande et qu'il ne perde pas les mois accumulés depuis sa demande initiale pour avoir droit aux prestations spéciales ou autres avantages.

## RECOMMANDATION

- Modifier le texte du paragraphe 4 de l'article 24 afin de prévoir la suspension du dossier de l'adulte, non membre d'une famille, incarcéré pour une période inférieure à trois mois.

## 2.4 Droits et obligations réciproques (art. 25 à 34)

### - Article 26

**Article 26 :** Une personne doit, pour obtenir une aide financière, en faire la demande au ministre, selon les modalités prévues par règlement, et lui fournir tout document ou renseignement nécessaire à la vérification de son admissibilité ou de celle de sa famille et à l'établissement du montant accordé.

L'application de cet article de façon stricte et rigoureuse pourrait entraîner des injustices pour les prestataires qui sont incapables, pour des raisons qui ne dépendent pas de leur volonté, de s'y conformer, et entraîne comme sanction le refus, la cessation ou la réduction de l'aide financière (voir article 57 du projet de loi). Pensons aux immigrants à qui on demande de produire ou de faire confirmer des documents ou des actes par leur pays d'origine, des organismes ou des personnes sur lesquels ils n'ont aucun contrôle. Le Tribunal administratif du Québec a récemment déterminé que cette obligation du prestataire de fournir tout document ou renseignement nécessaire à la vérification de son admissibilité concerne des documents « qu'il peut raisonnablement fournir ou obtenir. »<sup>4</sup>.

## RECOMMANDATION

- Modifier le texte de l'article 26 afin d'y ajouter après le mot renseignement « qu'il peut raisonnablement fournir ou obtenir », harmonisant ainsi la loi avec la jurisprudence.

### - Article 27

**Article 27, 2<sup>e</sup> alinéa :**

(...)

La personne doit également, lorsque le ministre l'estime approprié, se soumettre à un nouvel examen médical effectué par le médecin qu'il désigne pour vérifier si elle présente des

<sup>4</sup> E.M.D. c. MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE, SAS-M-087314-0310, 2004/07/07

contraintes sévères à l'emploi ou si son état physique ou mental l'empêche de réaliser une activité d'insertion ou de maintien en emploi. Lorsque la décision du ministre est défavorable, elle doit être accompagnée du rapport du médecin qu'il a ainsi désigné.

Lorsqu'une personne, à la demande du ministre, doit se soumettre à un examen médical pour déterminer si elle présente des contraintes sévères à l'emploi ou si son état physique ou mental l'empêche de réaliser une activité d'insertion ou de maintien en emploi, le rapport du médecin devrait être envoyé à la personne avant que la décision du ministre soit rendue afin de lui permettre de faire valoir ses arguments. Cette décision du ministre devrait être rendue par écrit et motivée.

### RECOMMANDATION

- Remplacer le texte de la dernière phrase de l'article 27, deuxième alinéa, par le texte suivant : « La décision du ministre doit être précédée de l'envoi du rapport du médecin qu'il a ainsi désigné au bénéficiaire. Cette décision du ministre doit être rendue par écrit et motivée. »

### - Article 28

**Article 28 :** Le ministre doit, avec diligence, procéder à la vérification d'une demande d'aide financière présentée conformément à l'article 26 et rendre sa décision. Si cette décision est défavorable, elle doit être rendue par écrit.

Cet article indique que c'est seulement lorsque la décision du ministre est défavorable qu'elle doit être rendue par écrit. Il n'est pas mentionné que la décision doit être motivée.

La Cour suprême rendaient récemment une décision confirmant l'obligation pour les organismes publics de motiver leur décision afin de favoriser la transparence et l'équité du processus décisionnel<sup>5</sup>.

À ce sujet la *Loi sur la justice administrative* prévoit à l'article 4°paragraphe 3 :

**Article 4 :** L'Administration gouvernementale prend les mesures appropriées pour s'assurer :

(...)

3° que les décisions sont prises avec diligence, qu'elles sont communiquées à l'administré concerné en termes clairs et concis et que les renseignements pour communiquer avec elle lui sont fournis; (...)

De plus, l'article 8 de cette même loi prévoit :

<sup>5</sup> Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village), 2004,CSC, 48

**Article 8 :** L'autorité administrative motive les décisions défavorables qu'elle prend et indique, le cas échéant, les recours autres que judiciaires prévus par la loi, ainsi que les délais de recours.

En conséquence, toute décision du ministre concernant les droits d'un prestataire se doit d'être rendue par écrit et explicite. Il apparaît comme indispensable que toutes les décisions, qu'elles soient favorables ou défavorables, soient motivées puisque l'admissibilité d'un prestataire peut être accordée et paraître favorable alors que le montant d'aide ne correspond pas à celui auquel il aurait droit.

#### RECOMMANDATION

- Modifier le texte de l'article 28 de façon à ce que la dernière ligne se lise ainsi : « Cette décision doit être rendue par écrit et motivée. ».

#### - Article 33

**Article 33 :** Le ministre prend les mesures nécessaires afin d'assurer la qualité des services offerts. Il doit également établir un processus de cheminement et de traitement des plaintes relatives aux matières visées par la présente loi.

Toute personne peut s'adresser au ministre en vue d'obtenir de l'information sur toute matière visée par la présente loi ou en vue d'assurer le respect de ses droits.

C'est un article de droit nouveau qui vise à assurer le traitement des plaintes relativement aux matières visées par le présent projet de loi.

La *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* comportait un chapitre complet sur l'obligation de renseignements et le traitement des plaintes et avait instauré un Bureau des renseignements et plaintes (articles 119 à 127).

On prévoyait également, dans le traitement des plaintes, l'obligation de donner une réponse motivée à la suite de la plainte, et ce, avec célérité (article 122).

Selon le rapport annuel de gestion du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille 2002-2003, il y aurait eu, en 2002-2003, 114 001 demandes de renseignements et 15 487 plaintes (pages 95 et 96). Les principales plaintes concernent les délais pour rendre une décision, la clarté et la qualité des communications ainsi que la courtoisie du personnel.

D'autre part, la *Loi sur l'administration publique* (L.R.Q., c. A-6.01) affirme la priorité accordée par l'administration gouvernementale à la qualité des services aux citoyens. Elle instaure également un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence. Elle vise à contribuer à l'amélioration des services aux

citoyens en favorisant l'imputabilité de l'administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale.

Par conséquent, les dispositions de la loi actuelle nous paraissent plus substantielles et plus claires que celles proposées par le projet de loi.

#### RECOMMANDATION

- Reproduire dans le présent projet de loi les articles 119 à 127 de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*.

### 2.5 Programmes d'aide financière (art. 35 à 74)

#### Programme d'aide sociale (art. 35 à 74)

##### - Prestation minimale

La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* prévoyait introduire le principe d'une prestation minimale, soit un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application des sanctions administratives, de la compensation ou du cumul de celles-ci (article 15, paragraphe 2). Ce principe ne se retrouve pas dans les programmes d'aide financière du présent projet de loi.

#### RECOMMANDATION

- Le législateur devrait profiter du débat sur le Projet de loi 57 pour clarifier sa position sur la question de la prestation minimale en conformité avec la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*.

### Article 39

#### Article 39 :

(...)

Toutefois, n'est pas admissible au programme l'adulte ou la famille qui possède des avoirs liquides dont le montant excède, à la date de la demande, celui déterminé par règlement. En ce cas, l'adulte ou la famille est inadmissible à compter de la date de la demande jusqu'au dernier jour du mois.

Le deuxième alinéa de l'article 39 fait une distinction quant au montant d'avoirs liquides que peut posséder un prestataire au moment de la demande et celui du prestataire régulier.

Cette distinction entre le montant d'avoirs liquides permis à la date de la demande et celui du prestataire régulier est inconciliable avec les principes et orientations énoncés au plan d'action et dans la *Loi visant à lutter contre la pauvreté*.

En effet, l'article 15 paragraphe 3 de cette loi prévoit :

**Article 15 :**

(...)

3° de permettre aux adultes et aux familles de posséder des biens et des avoirs liquides d'une valeur supérieure à celle permise lors de l'adoption du plan d'action afin de favoriser l'autonomie des personnes ou pour tenir compte de difficultés économiques transitoires. (...)

Ce principe est d'ailleurs repris à l'article 50 du présent projet de loi :

**Article 50 :** L'adulte seul ou la famille peut posséder certains biens ou avoirs liquides, dans les cas et conditions prévues par règlement, afin de favoriser la réalisation d'actions lui permettant de recouvrer son autonomie économique.

Exiger que des personnes en difficulté économique transitoire soient obligées d'épuiser totalement leurs avoirs liquides et soient condamnées au dénuement total avant de pouvoir obtenir des prestations d'aide financière, alors qu'une fois « prestataires », on leur permet de détenir des avoirs liquides supérieurs pour favoriser leur intégration au marché du travail ou pour des projets particuliers nous semble aller à l'encontre de l'esprit de la loi, particulièrement de l'article 50.

**RECOMMANDATION**

- Établir sans distinction un seul montant d'avoirs liquides que peut posséder un adulte seul ou sa famille, dans le cadre de l'application du présent projet de loi, donc retrancher le paragraphe 2 de l'article 39.

**- Article 44, paragraphe 4**

**Article 44 :** La prestation de base est augmentée d'une allocation pour contraintes temporaires lorsque l'adulte seul ou un membre adulte de la famille :

(...)

4° atteint l'âge fixé par règlement et en fait la demande; (...)

La loi actuelle (article 24 (4) *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*) fixe à 55 ans l'âge où une personne peut obtenir une allocation pour contraintes temporaires.

Le présent projet de loi prévoit que l'âge sera fixé par règlement.

Il apparaît important de maintenir à 55 ans le droit pour une personne de recevoir une allocation pour contraintes temporaires.

Notre expérience auprès de notre clientèle nous montre que les prestataires âgés de 55 ans et plus, qui ont peu ou pas d'expérience de travail, ne se retrouvent pas sur un pied d'égalité avec les autres travailleurs actifs sur le marché du travail. Il faut tenir compte de l'aspect sociologique de la clientèle visée et avoir une approche réaliste des attentes à leur égard.

#### RECOMMANDATION

- Remplacer au paragraphe 4 de l'article 44 « atteint l'âge fixé par règlement » par « atteint l'âge de 55 ans ».

#### - Article 44, paragraphe 5

**Article 44.** La prestation de base est augmentée d'une allocation pour contraintes temporaires lorsque l'adulte seul ou un membre adulte de la famille :

(...)

5° procure des soins constants à un adulte dont l'autonomie est réduite de façon significative en raison de son état physique ou mental; (...)

Le ministère de la Santé et des Services sociaux favorise et s'appuie sur l'action des « aidants naturels » pour pallier aux lacunes des services de santé.

Cette proposition qui reconnaît l'importance de l'implication des personnes auprès des membres de leur famille nous apparaît comme étant une excellente mesure. Toutefois, pour éviter des débats reliés à son interprétation et à son application nous croyons que le texte de cet article définissant « soins constants » pourrait être élargi et modifié en le remplaçant par l'expression « procure régulièrement des soins ».

#### RECOMMANDATION

- Modifier le texte du paragraphe 5 de l'article 44 en remplaçant « procure des soins constants » par « procure régulièrement des soins ».

#### - Article 46

**Article 46 :** La prestation accordée à l'adulte seul ou à la famille est établie, pour chaque mois, en considérant sa situation au dernier jour du mois précédent. Elle est égale au déficit des ressources sur les besoins calculé en effectuant les opérations suivantes :

(...)

2° soustraire du montant obtenu en application du paragraphe 1°, sauf dans la mesure où ils sont exclus par règlement, les montants suivants :

- a) les revenus du travail et de biens qu'au cours du mois précédent l'adulte seul ou les membres de la famille ont gagnés ainsi que les gains et autres avantages de toute nature qu'ils ont réalisés; (...)

Cet article est identique au paragraphe 3 b) de l'article 27 de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*.

Il y a actuellement un courant jurisprudentiel qui considère la rente d'invalidité payée à une personne par la Régie des rentes du Québec ainsi que les indemnités de remplacement de revenu payées en vertu de la *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec* (L.R.Q., c. S-11.001), la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles* (L.R.Q., c. A-3.001) ou la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* (L.R.Q., c. I-6) comme des revenus de travail permettant aux bénéficiaires de profiter d'une exemption de ses revenus de 200 \$ s'il s'agit d'un adulte seul ou d'une famille composée d'un seul adulte; de 100 \$ lorsqu'il présente des contraintes sévères à l'emploi; de 300 \$ s'il s'agit d'une famille composée de deux adultes; de 100 \$ si l'un de ceux-ci présente des contraintes sévères à l'emploi.

Conformément à un courant jurisprudentiel, la rente d'invalidité ou l'IRR de la CSST, de la SAAQ ou de toute autre loi similaire devrait être considérée comme un revenu de travail et bénéficier de l'exemption de revenu de travail permis, prévue à la loi<sup>6</sup>.

D'autre part, par souci de cohérence, il faudrait également tenir compte du revenu net provenant de ces rentes de sorte que le bénéficiaire de la rente d'invalidité ne reçoive pas un revenu inférieur à celui auquel il aurait droit s'il n'avait pas demandé sa rente.

#### RECOMMANDATIONS

- S'assurer que le règlement d'application de la loi règle la situation actuelle et permette de comptabiliser, à titre de revenu de travail, les indemnités de remplacement de revenu qu'un adulte reçoit en vertu de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*, en vertu de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, en vertu de la *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec* et de toute autre loi similaire.
- Tenir compte du revenu net dans le calcul du résidu de la prestation à être versée en vertu de la loi.

<sup>6</sup> J.C. c. MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE, SAS-Q-092605-0211, 2004/03/10 ; P.R. c. MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE, SAS-Q-096287-0303/SAS-Q-097513-0305, 2004/02/02 ; P.P. c. MINISTRE DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, SAS-Q-078337-0108, 2002/11/11

## - Article 48

**Article 48 :** Le ministre peut, pour certaines prestations spéciales, fixer d'autres conditions particulières d'admissibilité que celles prévues au règlement.

Le ministre peut aussi, s'il a conclu une entente avec une personne, une association, une société ou un organisme afin de couvrir autrement le besoin qui nécessite une prestation spéciale, ne pas verser le montant de cette prestation.

Il s'agit ici d'un cas où la discrétion du ministre peut entraîner une confusion dans son interprétation, notamment sur la possibilité d'adopter des règles d'admissibilité plus restrictives.

### RECOMMANDATION

- Préciser le pouvoir du ministre à cet article.

## - Article 49

**Article 49 :** La prestation accordée à l'adulte seul ou à la famille ne peut être réduite pour défaut d'entreprendre des démarches en vue d'intégrer le marché du travail, notamment en cas de refus ou d'abandon d'emploi.

Cet article est d'une importance capitale pour tous les prestataires actuels ou ceux qui feront une demande en vertu de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*.

Le présent projet de loi prévoit à l'article 165 des dispositions transitoires établissant que d'ici l'entrée en vigueur du présent projet de loi, la prestation ne peut être réduite pour défaut d'entreprendre des démarches en vue d'intégrer le marché du travail en cas de refus ou d'abandon d'emploi (article 165 paragraphe 2 b) modifiant l'article 27.2 de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*).

Il est cependant souhaitable, afin d'éviter de nombreux recours pendant la période transitoire et afin d'éviter des injustices à l'égard des prestataires, que le ministre suspende le traitement des dossiers visant l'application de telles mesures pour tous les dossiers visés à compter de la date du dépôt du projet de loi.

### RECOMMANDATION

- Suspendre le traitement des dossiers visant l'application de pénalités pour les bénéficiaires visés par l'article 49 jusqu'à l'adoption du projet de loi.

### - Article 53

**Article 53 :** Lorsque le prestataire est locataire d'un logement et qu'il fait défaut de payer le loyer convenu, le ministre doit, sur réception d'une ordonnance de la Régie du logement et conformément à la Loi sur la Régie du logement (L.R.Q., chapitre R-8.1), verser une partie de la prestation au locateur, selon les conditions et le montant relié au logement prévus par règlement. Un tel versement est réputé fait au prestataire, sauf lorsqu'il n'aurait pas dû être versé au locateur.

Cet article reprend textuellement l'actuel article 32 de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* qui n'a jamais été mis en vigueur.

Pour l'application de cet article, on doit se référer aux dispositions prévues à l'article 155 de la loi qui vient modifier la *Loi sur la Régie du logement* (L.R.Q., c. R-8.1) permettant à la Régie lorsqu'elle accueille une demande en recouvrement de loyer de rendre une ordonnance obligeant le ministre à verser au locateur la partie de la prestation reliée au logement lorsque le locataire est en défaut et qu'il reçoit une prestation en vertu d'un programme d'aide financière de dernier recours prévu à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*.

### - Article 155

**Article 155 :** La loi sur la Régie du logement (L.R.Q., chapitre R-8.1) est modifiée par le remplacement des articles 31.1 et 31.2 par les suivants :

« 31.1. Lorsque la Régie accueille une demande en recouvrement du loyer et que le locataire en défaut reçoit une prestation en vertu d'un programme d'aide financière de dernier recours prévu à la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (*indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi*), elle peut ordonner au ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille de verser au locateur concerné la partie de la prestation reliée au logement, selon le montant et les conditions prévus par un règlement adopté en application de cette loi, pour tout loyer à échoir pendant le mois pour lequel une telle prestation est accordée. Cette ordonnance est conditionnelle à la renonciation par le locateur à demander la résiliation du bail pour les loyers échus.

La Régie fixe la durée d'application de l'ordonnance, laquelle ne peut toutefois excéder deux ans. Elle est exécutoire pendant toute période où le locataire habite un logement de ce locateur et tant que ce dernier a le droit de percevoir le loyer.

La Régie peut également, lorsque le locataire a déjà été soumis à une telle ordonnance dans les deux années qui précèdent le prononcé d'une nouvelle ordonnance, prévoir que celle-ci puisse, aux mêmes conditions, s'appliquer au locateur concerné et à tout locateur futur.

« 31.2 Pour l'application de l'article 31.1, la Régie peut ordonner au ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille de l'informer du fait qu'un locataire est prestataire d'un programme d'aide financière de dernier recours et du montant de la prestation accordée pour le mois au cours duquel l'ordonnance est rendue. La Régie doit garder confidentielle jusqu'à l'audience l'information obtenue du ministre. ».

Ces deux articles, tel que libellés, entrent directement en conflit avec les droits et libertés de la personne garantis par les Chartes québécoise et canadienne. (Art 4 et 5 de la Charte québécoise)

Ces deux dispositions violent les droits des prestataires à la sûreté ainsi qu'à l'intégrité physique et psychologique, prévus à la Charte québécoise, en les privant d'une partie de leur prestation minimum et les entraînant vers un dénuement total.

Elles violent leur droit à la sauvegarde de leur dignité et de leur droit au respect de la vie privée en les obligeant à divulguer la source de leurs revenus dans le cadre d'une audition devant la Régie du logement.

Elles violent le droit à l'égalité des prestataires en créant exclusivement à leur égard un système de perception des loyers et d'exécution des jugements qui ne s'applique à aucun autre groupe de locataires ou de débiteurs en général.

De plus, ces dispositions vont à l'encontre de l'article 553 du C.P.C. qui prévoit qu'une portion des revenus d'une personne est insaisissable, soit une première portion de 120 \$ à 180 \$, plus les 7/10 de l'excédent, le tout selon la situation familiale de la personne. Ce faisant, on crée une catégorie de créanciers privilégiés, les propriétaires et locataires des logements habités par des prestataires d'aide de dernier recours.

Qui plus est, cette mesure, si elle est mise en vigueur, entraînera des problèmes administratifs importants et possiblement des erreurs qui feront en sorte de pénaliser tous les locataires qui, durant la durée de l'application de cette ordonnance, auront déménagé. Compte tenu du texte de l'article 53 qui prévoit que le versement est réputé fait au prestataire dans ces cas, on peut prévoir de multiples problèmes d'application et de nombreux débats juridiques.

Il faut ajouter que l'article 5.1 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et instituant la Commission des partenaires du marché du travail* (L.R.Q., c. M-15.001) prévoit le principe de l'insaisissabilité de l'aide financière.

#### **RECOMMANDATION**

- Retrancher les articles 53 et 155 du projet de loi.

#### **- Article 54**

**Article 54 :** L'adulte seul ou les membres de la famille doivent exercer leurs droits ou se prévaloir des avantages dont ils peuvent bénéficier en vertu d'une autre loi lorsque la réalisation de ces droits et avantages aurait un effet sur l'admissibilité de l'adulte ou de la famille à un programme d'aide financière ou réduirait le montant de cette aide. (...)

Il arrive qu'un bénéficiaire d'une prestation versée par la Régie des rentes reçoive un montant inférieur à la prestation de base en raison de l'impôt qu'il doit payer sur cette rente<sup>7</sup>.

#### **RECOMMANDATION**

- Tenir compte du revenu net dans le calcul du résidu de la prestation à être versée en vertu de la loi.

#### **Programme Alternative Jeunesse (art. 66 à 71)**

Si on tient compte de l'ensemble des pouvoirs généraux dont disposera le ministre en vertu du titre I, chapitre I du projet de loi, il ne nous apparaît pas nécessaire de mettre sur pied le programme Alternative Jeunesse pour les jeunes adultes.

Nous croyons que la multiplicité des programmes aura pour effet d'alourdir l'application de la loi, compliquera l'information à fournir aux jeunes et pourra possiblement restreindre les chances des jeunes de réintégrer le marché du travail. Cependant, il ne faut certes pas négliger de tenir compte de la situation des jeunes face à l'emploi et des difficultés qu'ils peuvent rencontrer.

C'est pourquoi nous pensons que le titre I du projet de loi énonçant les principes et pouvoirs généraux pourrait inclure un engagement précis du ministre en faveur des jeunes, confirmant la volonté du gouvernement d'investir les ressources nécessaires afin de favoriser l'intégration des jeunes à la société et leur accessibilité à un emploi.

#### **RECOMMANDATION**

- Retrancher du projet de loi le programme Alternative Jeunesse et en introduire les principes au titre I du Projet de loi 57 confirmant ainsi la volonté du gouvernement d'investir les ressources nécessaires afin de favoriser l'intégration des jeunes à la société et leur accessibilité à un emploi.

<sup>7</sup> J.C. c. MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE, SAS-Q-092605-0211, 2004/03/10

## Programmes spécifiques (art. 72 à 74)

Les mêmes commentaires concernant le programme Alternative Jeunesse s'appliquent aux programmes spécifiques puisque nous croyons qu'il n'est pas nécessaire de créer de tels programmes compte tenu du contenu du Projet de loi 57.

### RECOMMANDATION

- Retrancher le chapitre IV, Programmes spécifiques, du projet de loi et les intégrer au titre I.

## 2.6 Recouvrement (art. 77 à 95)

### - Article 79

**Article 79 :** Une personne doit également, malgré toute disposition inconciliable de la présente loi, rembourser au ministre, dans les cas et conditions prévus par règlement, les montants accordés en vertu d'un programme d'aide financière de dernier recours :

1° alors qu'elle ou un membre de sa famille a été déclaré inadmissible à des allocations ou prestations payables en vertu d'une autre loi en vigueur au Québec ou ailleurs, jusqu'à concurrence des montants qui auraient, en l'absence d'un tel motif d'inadmissibilité, été payables en vertu de cette autre loi; (...)

Cet article vient en contradiction avec le principe énoncé au présent projet de loi, à l'article 49, à l'effet qu'il ne peut y avoir de pénalité ou de réduction de l'aide pour défaut d'entreprendre des démarches en vue d'intégrer le marché du travail, notamment en cas de refus ou d'abandon d'emploi. Or, la *Loi sur l'assurance-emploi* (L.C. 1996, c. 23) peut déclarer une personne inadmissible en raison d'un abandon d'emploi. Tenant compte des objectifs visés et des principes établis au présent projet de loi, cet article risque d'entraîner de nombreux et longs débats juridiques.

### RECOMMANDATION

- Retrancher du projet de loi le paragraphe 1 de l'article 79.

### - Article 91

**Article 91 :** Le ministre peut, après avoir délivré le certificat, retenir une partie de tout montant accordé au débiteur et, le cas échéant, à sa famille en vertu de la présente loi, jusqu'à concurrence du montant prévu par règlement, afin de l'appliquer au remboursement de la dette. Peut également faire l'objet d'une retenue à cette fin, après délivrance du

certificat, tout remboursement dû à un débiteur par le ministre du Revenu conformément à l'article 31 de la Loi sur le ministère du Revenu (L.R.Q., chapitre M-31).

Une retenue prévue au premier alinéa interrompt la prescription.

Sous réserve des commentaires déjà faits concernant la protection d'une prestation minimale ainsi que l'insaisissabilité des prestations, il y a lieu de préciser dans la loi le principe dégagé par la jurisprudence du Tribunal administratif qu'il ne peut y avoir de double retenue lorsqu'il n'existe qu'une seule dette impayée dans les cas de fausses déclarations<sup>8</sup>.

#### RECOMMANDATION

- Préciser dans la loi, à titre de principe, qu'il ne peut y avoir de double retenue lorsqu'il n'existe qu'une seule dette impayée dans les cas de fausses déclarations.

## 2.7 Recours

### - Article 96

**Article 96 :** Toute personne visée par une décision du ministre rendue en vertu de la présente loi peut par écrit, dans les 90 jours de la date à laquelle elle en a été avisée, en demander la révision.

Toutefois, une décision rendue en vertu du titre I, de l'article 40, des chapitres III et IV du titre II ou de l'article 93 n'est pas révisable.

Les décisions rendues en vertu du titre I, chapitre III, devraient être révisables puisqu'on y retrouve les dispositions communes, les définitions, l'admissibilité et les droits et obligations réciproques applicables à l'ensemble de la loi. Nous pensons qu'il y a une erreur dans le libellé qui provient de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* dont le titre I ne traitait que du pouvoir discrétionnaire du ministre. En principe, toutes les décisions concernant les droits d'un prestataire devraient être révisables sans exception.

Parallèlement, il est important de souligner les problèmes posés par le refus du ministère de transmettre l'intégralité du dossier du prestataire, lors d'une révision ou d'un appel au Tribunal administratif du Québec, en le justifiant par la protection des renseignements personnels et le droit au respect de la vie privée. Le respect des règles de justice naturelle doit primer sur la protection des renseignements personnels laquelle ne peut justifier le ministère de garder le nom de ses témoins dans l'anonymat.

<sup>8</sup> L.K. c. MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE, SAS-M-080724-0212 2004/07/07

## RECOMMANDATIONS

- Modifier le deuxième alinéa de l'article 96 afin de préciser que seules les décisions rendues en vertu du titre I, aux chapitres I et II sont couvertes par cet alinéa.
- Le ministère doit donner au bénéficiaire, sur demande, accès à l'intégralité de son dossier.

## Article 100

**Article 100 :** La demande de révision ne peut être refusée pour le motif qu'elle est parvenue après le délai lorsque le demandeur démontre qu'il a été dans l'impossibilité d'agir plus tôt.

Si elle est refusée pour ce motif, la décision peut être contestée devant le Tribunal administratif du Québec dans les 15 jours de la date à laquelle la personne en a été avisée. Si le Tribunal l'infirmé, le dossier est retourné à la personne ou aux personnes qui avaient rendu la décision.

Le délai de 15 jours prévu au deuxième alinéa de l'article 100 est trop court et n'a pas de justification dans le cadre d'un recours au Tribunal administratif.

Il y a lieu d'uniformiser les délais d'appel auprès du Tribunal administratif quelle que soit la nature de la contestation.

De plus, l'exigence imposée au demandeur lors d'une demande de révision hors délai de démontrer « qu'il a été dans l'impossibilité d'agir plus tôt » est beaucoup trop restrictive. Il y aurait lieu, pour permettre une meilleure accessibilité à la justice, d'utiliser le terme « motif raisonnable » au lieu d'« impossibilité d'agir ».

## RECOMMANDATIONS

- Retrancher du deuxième alinéa, à l'article 100, « dans les 15 jours de la date à laquelle la personne en a été avisée ».
- Modifier le texte de l'article 100 afin de remplacer « lorsque le demandeur démontre qu'il a été dans l'impossibilité d'agir plus tôt » par « lorsque le demandeur démontre un motif raisonnable ».

## 2.8 *Loi sur la justice administrative* (Chapitre VI)

En vertu de l'article 106 du présent projet de loi :

**Article 106 :** Toute personne qui se croit lésée par une décision en révision peut la contester devant le Tribunal administratif du Québec dans les 60 jours de sa notification

Par ailleurs, l'article 106 de la *Loi sur la justice administrative* prévoit une possibilité pour une partie d'être relevée de son défaut de respecter un délai :

**Article 106 :** Le Tribunal peut relever une partie du défaut de respecter un délai prescrit par la loi si cette partie lui démontre qu'elle n'a pu, pour des motifs sérieux et légitimes, agir plutôt et si, à son avis, aucune autre partie n'a subi de préjudice grave.

Il ne peut cependant prolonger ce délai au-delà de 90 jours.

Il apparaît important de soulever, à l'occasion de l'étude du présent projet de loi, le problème relié à l'application de cet article. En effet, l'exigence de motifs sérieux et légitimes prévue au premier alinéa nous semble trop restrictive et nous suggérons d'harmoniser les divers recours en prolongation de délai devant les tribunaux administratifs avec une notion commune de « motifs raisonnables », comme il se retrouve à l'article 429.19 de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*.

En effet, l'article 429.19 de cette loi stipule :

**Article 429.19 :** La Commission des lésions professionnelles peut prolonger un délai ou relever une personne des conséquences de son défaut de le respecter, s'il est démontré que celle-ci n'a pu respecter le délai prescrit pour un motif raisonnable, et si à son avis, aucune autre partie n'a subi de préjudice grave.

De plus le deuxième alinéa de cet article limite à 90 jours la présentation d'une demande de prolongation. Il n'y a pas d'article équivalent dans la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*.

L'interprétation de ce délai a fait l'objet de nombreuses décisions du Tribunal administratif depuis son entrée en vigueur en avril 1998. Il existe au Tribunal administratif du Québec une jurisprudence partagée sur cette question. Certains membres ont reconnu que l'administré, dans des cas extrêmes, était dans l'impossibilité absolue en fait d'agir et, par conséquent, ont suspendu la computation des délais pendant cette période et n'ont donc pas appliqué le délai de 90 jours, puisque le délai de 60 jours n'avait pas commencé à courir<sup>9</sup>.

Par contre, d'autres membres du Tribunal appliquent dans toute sa rigueur et sans nuance le deuxième alinéa de l'article 106 de la *Loi sur la justice administrative*<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> C.G. c. Société d'assurance automobile du Québec, SAS-M-074824-0203, 2004/02/16, rapporté à AZ-50253983

<sup>10</sup> R.E. c. Ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la famille, SAS-M-083600-0304, 2004/02/23.

Le Tribunal administratif du Québec et la Commission des lésions professionnelles n'ont jamais reconnu la négligence comme un motif sérieux. Au contraire, l'administré doit rencontrer un fardeau de preuve de qualité justifiant toutes les raisons de son inaction.

L'article 1 de la *Loi sur la justice administrative* a pour objet d'assurer l'accessibilité à la justice administrative aux administrés dans le respect de leurs droits fondamentaux.

Nous croyons qu'il est du devoir du législateur de ne pas restreindre inutilement l'accès à la justice administrative si la personne démontre qu'elle a des motifs raisonnables de ne pas avoir présenté sa demande dans les délais prévus par la loi.

La notion de « motifs raisonnables » est suffisante pour empêcher tout recours dilatoire.

C'est pourquoi nous croyons justifié d'uniformiser devant les tribunaux administratifs, que ce soit devant le Tribunal administratif du Québec ou devant la Commission des lésions professionnelles, le pouvoir de prolonger les délais ou de relever une personne des conséquences de son défaut de le respecter lorsque celle-ci démontre un motif raisonnable.

#### RECOMMANDATIONS

- Remplacer au premier alinéa de l'article 106 de la *Loi sur la justice administrative* l'expression « motifs sérieux et légitimes » par celle de « motifs raisonnables ».
- Abroger le deuxième alinéa de l'article 106 de la *Loi sur la justice administrative*.

#### 2.9 Règlement sur la fixation des pensions alimentaires pour enfants (R.R.Q., c. C-25, r.1.2)

En vertu du *Règlement sur la fixation des pensions alimentaires pour enfants*, à l'annexe I, partie 2, au point « État de revenus des parents », on exclut du calcul des revenus, pour les fins de fixation des pensions alimentaires, les prestations d'aide financière de dernier recours et les prestations Apport.

Pour des fins de cohérence et pour éviter des problèmes d'interprétation, il faut exclure du calcul des revenus les primes à la participation.

## RECOMMANDATION

- Modifier le *Règlement sur la fixation des pensions alimentaires pour enfants* afin d'exclure du calcul du revenu, à l'annexe I, les prestations d'aide financière de dernier recours et toutes les allocations versées en vertu de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*.

Le 16 septembre 2004

## ANNEXE I

### Lexique des prestations versées

|   |  |
|---|--|
| <b>Aide financière</b>                                    | Toute somme versée dans le cadre de l'application de la loi (art. 12)  |
| <b>Aide financière de dernier recours</b>                 | Somme versée en application du <b>Titre II</b> : pour le <b>Chapitre I</b> , il s'agit du Programme d'Aide sociale (art. 35 à 46), pour le <b>Chapitre II</b> , il s'agit du Programme de Solidarité sociale (art. 58) |
| <b>Allocation d'aide à l'emploi</b>                       | Montant remis dans le cadre des Primes à la participation pour des <b>activités de travail et de formation</b> (art. 16, 18 et 45)   |
| <b>Allocation de participation</b>                        | Montant remis au prestataire du Programme d'Aide sociale ou de Solidarité sociale dans le cadre des Primes à la participation pour des <b>activités à des fins sociales ou communautaires</b> (art. 17 et 18)          |
| <b>Allocation de solidarité sociale</b>                   | Montant alloué en vertu du <b>Programme de Solidarité sociale</b> (art. 63)  |
| <b>Allocation jeunesse</b>                                | Montant alloué en vertu du Programme Alternative Jeunesse (art. 71)  |
| <b>Allocation pour contraintes temporaires à l'emploi</b> | Allocation versée dans le cadre du Programme d'Aide sociale à des personnes en contraintes temporaires à l'emploi (art. 39, 44 à 46, 65 et 98)   |
| <b>Prestation d'aide sociale</b>                          | Montant alloué dans le cadre du Programme d'Aide sociale (art. 16, 17, 35, 43, 65, 69 et 183.)   |
| <b>Prime à la participation</b>                           | Allocation versée en vertu du Titre 1 de la loi (art. 14 à 18)   |
| <b>Prime au travail</b>                                   | Remplace le programme APPORT et est considérée comme une mesure fiscale.   |

## ANNEXE II

### Liste des recommandations

|  | Page |
|--|------|
| • Compte tenu de la mise en place des multiples formes de primes à la participation le Projet de loi 57 doit faire en sorte d'assurer que les bénéficiaires et le public en général auront toute l'information pertinente et l'accès aux textes des décrets, règlements, directives qui seront adoptés en vertu du présent projet de loi ..... | 4    |
| • Le Projet de loi 57 devrait prévoir une certaine flexibilité dans l'application des programmes disponibles et leur accessibilité .....   | 5    |
| • Simplifier, clarifier, harmoniser et rationaliser la situation et les recours des jeunes adultes afin de faciliter l'application des dispositions et des mesures les concernant .....  | 8    |
| • Modifier le texte du paragraphe 4 de l'article 24 afin de prévoir la suspension du dossier de l'adulte, non membre d'une famille, incarcéré pour une période inférieure à trois mois .....   | 9    |
| • Modifier le texte de l'article 26 afin d'y ajouter après le mot renseignement « qu'il peut raisonnablement fournir ou obtenir », harmonisant ainsi la loi avec la jurisprudence .....  | 9    |
| • Remplacer le texte de la dernière phrase de l'article 27, deuxième alinéa, par le texte suivant : « La décision du ministre doit être précédée de l'envoi du rapport du médecin qu'il a ainsi désigné au bénéficiaire. Cette décision du ministre doit être rendue par écrit et motivée. » .....   | 10   |
| • Modifier le texte de l'article 28 de façon à ce que la dernière ligne se lise ainsi : « Cette décision doit être rendue par écrit et motivée » .....   | 11   |
| • Reproduire dans le présent projet de loi les articles 119 à 127 de la <i>Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale</i> .....  | 12   |
| • Le législateur devrait profiter du débat sur le Projet de loi 57 pour clarifier sa position sur la question de la prestation minimale en conformité avec la <i>Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale</i> .....   | 12   |
| • Établir sans distinction un seul montant d'avoirs liquides que peut posséder un adulte seul ou sa famille, dans le cadre de l'application du présent projet de loi, donc retrancher le paragraphe 2 de l'article 39 .....  | 13   |

- Remplacer au paragraphe 4 de l'article 44 « atteint l'âge fixé par règlement » par « atteint l'âge de 55 ans » ..... 14
- Modifier le texte du paragraphe 5 de l'article 44 en remplaçant « procure des soins constants » par « procure régulièrement des soins » ..... 14
- S'assurer que le règlement d'application de la loi règle la situation actuelle et permette de comptabiliser, à titre de revenu de travail, les indemnités de remplacement de revenu qu'un adulte reçoit en vertu de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, en vertu de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, en vertu de la *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec* et de toute autre loi similaire ..... 15
- Tenir compte du revenu net dans le calcul du résidu de la prestation à être versée en vertu de la loi ..... 15
- Préciser le pouvoir du ministre à l'article 48 ..... 16
- suspendre le traitement des dossiers visant l'application de pénalités pour les bénéficiaires visés par l'article 49 jusqu'à l'adoption du projet de loi ..... 16
- Retrancher les articles 53 et 155 du projet de loi ..... 18
- Tenir compte du revenu net dans le calcul du résidu de la prestation à être versée en vertu de la loi ..... 19
- Retrancher du projet de loi le programme Alternative Jeunesse et en introduire les principes au titre I du Projet de loi 57 confirmant ainsi la volonté du gouvernement d'investir les ressources nécessaires afin de favoriser l'intégration des jeunes à la société et leur accessibilité à un emploi ..... 19
- Retrancher le chapitre IV, Programmes spécifiques, du projet de loi et les intégrer au titre I ..... 20
- Retrancher du projet de loi le paragraphe 1 de l'article 79 ..... 20
- Préciser dans la loi, à titre de principe, qu'il ne peut y avoir de double retenue lorsqu'il n'existe qu'une seule dette impayée dans les cas de fausses déclarations ..... 21
- Modifier le deuxième alinéa de l'article 96 afin de préciser que seules les décisions rendues en vertu du Titre I, aux chapitres I et II, sont couverts par cet alinéa ..... 22
- Le ministère doit donner au bénéficiaire, sur demande, accès à l'intégralité de son dossier . ..... 22

- Retrancher du deuxième alinéa, à l'article 100, « dans les 15 jours de la date à laquelle la personne en a été avisée » ..... 22
- Modifier le texte de l'article 100 afin de remplacer « lorsque le demandeur démontre qu'il a été dans l'impossibilité d'agir plus tôt » par « lorsque le demandeur démontre un motif raisonnable » ..... 22
- Remplacer au premier alinéa de l'article 106 de la *Loi sur la justice administrative* l'expression « motifs sérieux et légitimes » par celle de « motifs raisonnables » ..... 24
- Abroger le deuxième alinéa de l'article 106 de la *Loi sur la justice administrative* ..... 24
- Modifier le *Règlement sur la fixation des pensions alimentaires pour enfants* afin d'exclure du calcul du revenu, à l'annexe I, les prestations d'aide financière de dernier recours et toutes les allocations versées en vertu de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* ..... 25