



Barreau du Québec

Cabinet du bâtonnier

Montréal, le 22 septembre 2004

**Monsieur Claude Béchar**  
Ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille  
Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille  
425 rue Saint-Amable  
4<sup>ème</sup> étage  
Québec, QC  
G1R 4Z1

**Objet : Commentaires du Barreau du Québec concernant le Projet de loi 57  
intitulé : « Loi sur l'aide aux personnes et aux familles »**

Monsieur le Ministre,

Le Barreau du Québec a pris connaissance du projet de loi 57 que vous avez présenté à l'Assemblée nationale en juin dernier et désire vous soumettre ses préoccupations et commentaires à ce sujet. Le Barreau du Québec vous félicite de vouloir mettre en place un programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Toutefois, il lui semble que le projet de loi 57, dans sa forme actuelle, ne réponde pas à ces objectifs.

Attardons-nous un instant à l'article 45 de la Charte des droits et libertés de la personne<sup>1</sup> qui prévoit :

« Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent ».

L'absence d'une déclaration générale de garantie de prestation minimale susceptible d'assurer aux personnes dans le besoin et à leur famille, un niveau de vie décent constitue un sujet d'inquiétude important quant au respect des droits

<sup>1</sup> L.R.Q., c. C-12

de la personne pour les personnes couvertes par le projet de loi. Cette inquiétude est d'autant plus grande que les niveaux d'aide et mécanismes d'indexation différenciés de certains d'entre eux<sup>2</sup> ne se différencient pas substantiellement des niveaux d'aide actuel qui ont fait l'objet d'analyses démontrant leur insuffisance à assurer un niveau de vie décent<sup>3</sup>.

Le Barreau partage par ailleurs les inquiétudes exprimées par de nombreuses organisations de défense des droits quant au maintien de la structure des barèmes basés sur l'aptitude au travail. Ces préoccupations du Barreau rejoignent les commentaires de la Commission des droits de la personne et de la protection de la jeunesse formulés en 1988, en regard de cette structure de prestation de nature à véhiculer des stéréotypes et des préjugés envers les personnes devant recourir au régime d'assistance sociale<sup>4</sup>.

Le Barreau estime important, au moment où le gouvernement entend mettre en œuvre un programme de lutte à la pauvreté, de se rappeler l'analyse du Comité Boucher<sup>5</sup> quant au rôle d'une loi générale à l'aide sociale :

Auparavant, on considérait que si une personne était pauvre, c'était de sa faute. Aujourd'hui, on saisit mieux que la pauvreté est souvent due à des facteurs économiques ou sociaux sur lesquels l'individu seul ne peut exercer aucun contrôle. [...] Le principe même de la dignité du citoyen en démocratie justifie la responsabilité de la société à son égard. Tous les pays modernes acceptent l'existence d'une telle responsabilité du groupe envers chacun de ses membres. [...] L'individu, comme citoyen et comme membre de la société, a donc droit à une assistance financière de la part de l'État si lui-même ou sa famille sont dans le besoin. L'ignorance d'un tel principe conduit

---

<sup>2</sup> Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir*, Avril 2004, p. 22.

<sup>3</sup> Volume no 120, Rapport du Conseil national du Bien-Être social, *Un revenu pour vivre ?*, Printemps 2004, pp. 11 à 22, 61.

Mémoire de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi No 186, *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, Mai 1998.

Voir motifs du juge Robert de la Cour d'appel du Québec dans la cause *Louise Gosselin c. Procureur général du Québec*, 23 avril 1999, pp. 175 à 194.

<sup>4</sup> Mémoire de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi No 186, *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, Mai 1998.

<sup>5</sup> Comité d'étude sur l'assistance publique, *Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique*, Québec, Conseil exécutif, 1963, pp. 118 à 120.

fatalement à l'irréalisme. Le fait de ne pas l'explicitement ouvertement, lorsqu'on sait qu'il existe, équivaut presque à priver les citoyens d'un droit fondamental.

[...] (et d'ajouter) : La reconnaissance explicite de ce droit marquerait l'acceptation par le gouvernement du Québec du principe dont il s'inspire implicitement depuis que les circonstances l'ont amené à jouer un rôle dans l'assistance sociale, particulièrement dans l'assistance chômage. Elle ferait ainsi disparaître la notion latente et inadmissible de charité publique dont l'État risque toujours de s'inspirer dans l'élaboration de sa politique sociale, pour la remplacer par celle, beaucoup plus exacte et beaucoup plus conforme aux faits, de justice sociale. L'application de ce concept éloignerait tout danger d'arbitraire, ce qui n'est pas le cas tant et aussi longtemps qu'on s'imagine, par une législation ou des règlements, satisfaire au principe de la charité. L'État n'a pas à se préoccuper d'être charitable; il a cependant le devoir d'être juste. C'est pourquoi il importe qu'il reconnaisse clairement le droit du citoyen à l'assistance lorsque celui-ci est dans le besoin, quelle que soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin.

Le Barreau est, à cet égard, préoccupé par les dispositions législatives qui permettent, par voie réglementaire ou par directives ministérielles, de multiplier les exceptions aux règles générales prévues par le projet de loi. Il estime que ces dispositions ne répondent pas au critère de transparence que l'État doit assurer pour permettre aux citoyens et aux citoyennes de saisir adéquatement leur droit, d'autant plus que celles-ci s'adressent aux groupes les plus vulnérables de la population. Cette préoccupation s'étend également à la conditionnalité de la bonification du barème de base qui dépend de mesures non sujettes à appel.

Le Barreau estime qu'il est difficile de procéder à une analyse du projet de loi et de son contenu normatif sans connaître en même temps le contenu de l'importante réglementation qui y sera associée. Il serait important de connaître le contenu général de réglementation pour avoir une vue d'ensemble de la loi.

De plus, le Barreau note, que l'accès à ces mesures, permettant la bonification du barème de base, apparaît en partie sujet aux résultats de négociations fédérale-provinciales relativement à l'utilisation et au transfert de fonds du compte de la

*Loi sur l'assurance emploi*<sup>6</sup>. Le Barreau est d'autant plus inquiet, que la structuration d'une loi, visant à garantir un droit aussi fondamental, tel que le droit à un niveau de vie décent, dépende du succès de négociations fédérale-provinciales, d'autant plus que la constitutionnalité de telles dépenses au sein du régime d'assurance chômage canadien fait actuellement l'objet d'une contestation judiciaire devant les tribunaux, notamment, en ce que les sommes consacrées découlent des restrictions à ce même régime<sup>7</sup>.

Enfin, le Barreau constate le maintien dans le projet de loi d'une possible saisie des prestations pour un versement à des locataires et la remise en question de l'insaisissabilité des prestations. Le Barreau du Québec s'était déjà opposé à une disposition du projet de loi 37 en 1988 qui autorisait le ministre à payer certains créanciers à même les prestations sociales, assimilant cette disposition à une mise en tutelle. Le Barreau avait reçu de la part du ministre de l'époque, monsieur André Bourbeau, la confirmation du retrait de cette disposition. Une mesure comparable mais moins générale a également fait l'objet, depuis son adoption dans la *Loi sur la Régie du logement* en 1998, d'une critique sérieuse de la part de la Commission des droits de la personne<sup>8</sup> ainsi que d'une dénonciation faite par le Comité d'experts du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels, en 1998<sup>9</sup>, comme contraire aux engagements internationaux du Québec. Ces critiques avaient eu pour effet la non mise en vigueur d'une telle disposition.

Le Barreau constate également que la participation des personnes directement concernées et des organisations les représentants n'est pas prévue au projet de loi comme la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* le prévoyait initialement. Cette lacune prive ce projet fondamental pour notre société d'un élément essentiel et reconnu comme tel dans la mise en œuvre des droits de la personne<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir*, Avril 2004, pp. 43-44.

<sup>7</sup> Cour d'appel du Québec, *Confédération des syndicats nationaux c. Procureur général du Canada*, No 500-05-048333-999. Plusieurs auteurs ont d'ailleurs noté que la réduction de la couverture du régime d'assurance-chômage, qui a permis de dégager officiellement des sommes pour des mesures d'insertion, ont eu pour effet de transférer une partie significative de personnes aux régimes d'assistance sociale des provinces.

<sup>8</sup> Mémoire de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi No 186, *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, Mai 1998, pp. 13 et 14.

<sup>9</sup> Nations Unies, Observations finales du Comité d'Experts du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 10 décembre 1998, E/C 12/Add.31, paras 26 et 46.

<sup>10</sup> Ligue des droits et libertés/UQAM-Services aux collectivités, Formation sur le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) : le connaître,

Sur un autre registre, le Barreau du Québec reconnaît que la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection de renseignements personnels*<sup>11</sup> permet aux ministères et aux organismes publics la possibilité de conclure des ententes afin d'échanger des renseignements personnels sur autrui. Les articles 75 et 76 du projet de loi portent sur de telles ententes.

Néanmoins, la protection des renseignements personnels et le maintien de leur confidentialité constituent des droits fondamentaux pour les citoyens. Étant donné que certains ministères et organismes publics n'ont pas toujours respecté scrupuleusement les ententes intervenues dans le passé<sup>12</sup>, le Barreau du Québec croit nécessaire de rappeler les recommandations émises par la Commission d'accès à l'information après avoir fait ce constat.

**Bilan général** - « Il va de soi que ce bilan général ne couvre que les organismes publics que nos vérificateurs ont visités. De façon générale, on observe que les organismes publics ne font pas scrupule d'enfreindre certaines dispositions de la loi. Souvent les ententes de communication de renseignements personnels, si tant est qu'elles sont soumises à la Commission, ne sont pas déposées à l'Assemblée nationale, ni publiées dans la Gazette officielle du Québec, ni portées au registre de communication de l'organisme.

Les conditions imposées par la Commission sont mal observées. Par exemple, on transmet trop de renseignements personnels, c'est-à-dire qu'on communique des renseignements qui ne sont ni nécessaires ni autorisés par l'entente et on poursuit la communication de renseignements après l'échéance de l'entente.

Dans certains cas, on a tenu aucun compte de l'avis défavorable de la Commission sans requérir l'approbation du gouvernement, comme l'exige la loi. Ou on a simplement omis de soumettre l'entente à la Commission, parfois en faisant une

---

s'en servir, Documents de référence, *Le rôle central des droits économiques et sociaux dans les stratégies de lutte contre la pauvreté*, Lucie Lamarche, Mars 2003, p. 10.

<sup>11</sup> L.R.Q., c. A-21, ci-après la L.A.. Voir notamment les articles 67 à 70.)

<sup>12</sup> Commission d'accès à l'information, « *Un défi de taille : conjuguer la protection des renseignements personnels et des pratiques administratives* », Partie 1, juin 1998, pages 8 et 24.

interprétation singulière de la loi, parfois sans aucune justification.

La Commission recommande :

1. Que les organismes publics respectent scrupuleusement les modalités fixées par le législateur pour assurer la transparence de l'administration, c'est-à-dire que la communication de renseignements personnels sans le consentement des personnes concernées dans le cas défini par les articles 68 et 68.1 de la *Loi sur l'accès* doit faire l'objet d'entente écrite soumise à la Commission, et que l'entente doit être déposée à l'Assemblée nationale et publiée dans la *Gazette officielle du Québec* ;
2. Que toute entente administrative ou autre en vertu de l'article 67 de la *Loi sur l'accès* figure dans le rapport annuel du ministère ou de l'organisme public ;
3. Que les organismes publics maintiennent fidèlement un registre des communications des renseignements personnels accessible au public, en conformité des articles 67.3 et 67.4 de la *Loi sur l'accès* ;
4. Que les organismes publics, conformément à la loi, soumettent à la Commission, tout projet de modification d'une entente de communication de renseignements personnels sans le consentement des personnes concernées ;
5. Que les nouveaux éléments d'information découlant du couplage ou de l'appariement de fichiers informatiques soient vérifiés auprès des personnes concernées avant de prendre toute décision affectant ces personnes ou de les transmettre à d'autres organismes ;
6. Que les organismes publics entourent les communications de renseignements personnels effectués par télématique des précautions élémentaires (chiffrement des fichiers,

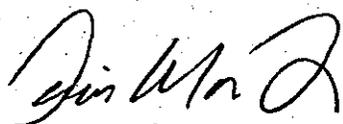
lignes téléphoniques exclusivement destinées à cette fin,  
mots de passe, etc.)<sup>13</sup>

De plus, le Barreau du Québec souligne que les ministères et organismes d'un autre gouvernement dont notamment le Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences du Canada, ne sont pas assujettis à la *Loi sur l'accès* du Québec. On peut donc s'interroger sur la contraignabilité de ces entités au respect des ententes qui interviendront avec le ministère. Ces échanges de renseignements personnels revêtent-ils un caractère indispensable, c'est-à-dire sont-ils nécessaires à l'exercice des attributions de ce ministère ou à la mise en œuvre des programmes dont il a la gestion? Dans l'affirmatif, serait-il plutôt préférable d'obtenir le consentement de la personne concernée à l'échange de ces informations confidentielles?

Enfin, le Barreau du Québec comprend que le ministère se dotera de mécanismes de sécurité performants afin que seules les personnes qui ont légalement accès puissent recueillir les renseignements confidentiels sur autrui.

Espérant que vous tiendrez compte de nos commentaires et préoccupations, nous vous prions d'accepter, Monsieur le Ministre, l'expression de nos respectueuses salutations.

Le bâtonnier du Québec,



Denis Mondor

DM/cb

Réf: 0235

---

<sup>13</sup> CAI, précité note 12, pages 24, 25 et 28.