

L'Aide Sociale au Québec : un droit ou une charité ?

Léonce E. Roy, LL.D. and Michel Azar, M.A. (s.s.)

Volume 1, 1970

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1110955ar>

DOI: <https://doi.org/10.17118/11143/19362>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (print)

2561-7087 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Roy, L. E. & Azar, M. (1970). L'Aide Sociale au Québec : un droit ou une charité ? *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 1, 99–128.
<https://doi.org/10.17118/11143/19362>

L'Aide Sociale au Québec: un droit ou une charité?

par

LÉONCE E. ROY, LL.D.*

MICHEL AZAR, M.A. (s.s.)**

Sommaire

INTRODUCTION

- Partie 1 – Nature de l'aide sociale
- Partie 2 – Caractère de l'aide sociale

TITRE I

L'AIDE SOCIALE EST UN DROIT

Section 1 – Les bénéficiaires

- Partie 1 – Les personnes protégées
- Partie 2 – Les personnes non protégées

Section 2 – Les conditions d'admission

- Partie 1 – L'état des besoins et des ressources
 - A. – Evaluation des besoins
 - B. – Evaluation des ressources
 - a) Biens de valeur limitée
 - b) Revenus de provenances diverses

*M. Roy était professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Sherbrooke lorsqu'il a rédigé cet article.

* * Professeur au Département de Service Social de l'Université de Sherbrooke.

* * * Cet article a été rédigé au mois de février 1970.

Partie 2 – La procédure d'admission

- A. – Demande d'aide
- B. – Étude du dossier
- C. – Conditions de délai

Section 3 – La forme et les modalités de calcul**Partie 1 – La forme de l'aide****Partie 2 – Les modalités de calcul****TITRE II****PROTECTION DU DROIT À L'AIDE SOCIALE****Section 1 – Les voies de recours****Partie 1 – La révision****Partie 2 – L'appel**

- A. – Organisation de la Commission
 - a) Sa composition
 - b) Sa compétence
- B. – Fonctionnement de la Commission

Section 2 – Les mesures complémentaires**Partie 1 – La protection des assistés sociaux****Partie 2 – La protection de l'État et du fisc****CONCLUSION**

Synthèse critique et perspective d'avenir

Introduction

En décembre 1969, le glas de la Charité publique a sonné au Québec. Au même moment, on nous annonçait la naissance d'un nouveau droit pour l'indigent, l'économiquement faible, ce citoyen supposément à part entière. Il s'agit, bien sûr, du droit à l'aide sociale. Quelle sorte de nouveau-né est-ce? Était-il vraiment attendu depuis longtemps?

Pour rassurer les timorés et les esprits conservateurs, signalons au départ qu'il ne s'agit ni d'une génération spontanée, ni d'une panacée. Dès juin 1963, le Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique, présidé par monsieur J. Emile Boucher, recommandait la reconnaissance explicite de ce droit à l'aide sociale pour tout individu dans le besoin: "Le gouvernement du Québec devrait explicitement reconnaître, dans sa législation sociale ainsi que dans les règlements qui régissent son application, le principe selon lequel tout individu dans le besoin a droit à une assistance de la part de l'État, quelle que soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin".¹

D'une part, il a fallu plus de six ans au gouvernement pour cristalliser cette recommandation dans un texte de loi.² Cette législation était donc attendue depuis de nombreuses années. D'autre part, l'aide sociale n'est pas la potion magique ou l'élixir miraculeux souhaité par certains rêveurs. Malheureusement quelques idéalistes espéraient une loi miracle, une espèce de loi messianique susceptible de faire disparaître à jamais la misère et la pauvreté au Québec.³ La nouvelle loi-cadre a donc causé d'amères déceptions en certains milieux. Par contre, d'autres gens plus réalistes estiment qu'elle marque une étape importante dans notre législation d'assistance sociale. Ce n'est pas une mesure parfaite, mais bien une nouvelle phase dans l'évolution générale de notre système de sécurité sociale.

1. Rapport Boucher, juin 1963, recommandation 7, page 215.

2. Loi de l'aide sociale (Bill 26), sanctionnée le 12 décembre 1969.

3. Voir Débats de l'Assemblée nationale du Québec, discours de M. Émilien Lafrance, vol. 8, no 94, p. 4434.

L'aide sociale, en regard des instruments de sécurité sociale et des services existants, est un dernier recours; elle constitue un complément nécessaire pour les personnes démunies de moyens de subsistance; elle est le substitut de la Sécurité Sociale.⁴ C'est ainsi que l'aide sociale conserve à côté de la Sécurité Sociale un rôle complémentaire essentiel et, dans certains cas, elle constitue même l'unique protection dont bénéficient certains infortunés.

Partie 1 – Nature de l'aide sociale

La section deuxième de la loi-cadre est intitulée: Droit à l'aide sociale. Il ne fait plus de doute que le législateur a voulu faire ainsi disparaître la notion de charité publique dont l'État risquait toujours de s'inspirer dans l'élaboration de sa politique sociale, pour la remplacer par celle de justice sociale. C'est bien plus une évolution qu'une révolution. Au cours des cent dernières années, le Québec a évolué de la Charité privé à la justice sociale en passant par la Charité publique. La période intermédiaire n'était pas moins dévalorisante pour l'indigent, alors considéré comme un citoyen de second ordre.

La jeunesse mondiale, y compris la jeunesse américaine, apporte quotidiennement la preuve que l'État ne doit plus être charitable mais simplement juste. À titre de citoyen et de membre de la collectivité, l'individu a donc le droit de réclamer de l'État-providence l'aide financière nécessaire pour lui-même et sa famille, s'ils sont dans le besoin. C'est ce que le gouvernement québécois a reconnu clairement en décembre 1969. Le respect implicite de ce droit ne suffisait plus. Aux termes de l'art. 2, le ministre de la famille et du bien-être social est autorisé à accorder l'aide sociale à toute famille ou personne seule qui y a droit en vertu de la nouvelle loi et des règlements.

L'objectif général de l'aide sociale est de rétablir le niveau de vie lorsque celui-ci est tombé au dessous du minimum déterminé par le législateur. Nous verrons que le gouvernement en est demeuré au minimum vital. Dès lors, l'aide de l'État se limitera à un logement convenable, des vêtements appropriés, une nourriture permettant la croissance physique et le maintien de la santé, des services médicaux adéquats et un degré d'instruction suffisant pour gagner honorablement sa vie. Pourtant notre société québécoise, à l'exemple de la société nord-américaine en général, en

4. Voir le discours du ministre de la famille et du bien-être social, M. J.-Paul Cloutier, dans les Débats de l'Assemblée nationale du Québec, lundi, 1er décembre 1969, vol. 8, no 94, p. 4419.

est au seuil de l'abondance. On dit qu'elle est une société de consommation accomplie, mis à part les problèmes économiques actuels tels le chômage massif et la stagnation passagère dans le domaine des investissements industriels.

Partie 2 – Caractère de l'aide sociale

L'aide sociale est une législation à la fois complémentaire, supplétive ou subsidiaire, progressiste et axée sur la famille principalement.

Nous le disions plus haut, l'aide sociale est une mesure complémentaire. Elle constitue le dernier recours une fois que tous les autres moyens ont été épuisés. Le ministre a insisté lors de son discours en Chambre sur le caractère résiduaire de l'aide sociale par rapport au caractère d'universalité des mesures de sécurité sociale proprement dites, à savoir les allocations familiales et scolaires, les prestations d'assurance-chômage et du régime de rentes ainsi que les prestations pour accidents de travail et maladies professionnelles.⁵

Aux termes des articles 12 et 13, le législateur a fait ressortir le caractère à la fois supplétif et subsidiaire de l'aide sociale. Ainsi l'aide peut être refusée, discontinuée, suspendue ou réduite lorsqu'une personne refuse sans raison suffisante, soit de travailler, soit d'exercer les droits et recours qui lui appartiennent ou même néglige de se prévaloir des avantages que peut lui procurer toute autre loi. L'aide peut également ne pas être fournie lorsqu'une personne, sans motifs valables, néglige de se prévaloir des mesures appropriées de formation ou de réadaptation indiquées par le ministre. Il en est de même si une personne cesse de se conformer à un plan de relèvement proposé par le ministre (art. 12). L'aide sociale peut même être accordée sur une base temporaire. Dès lors, un citoyen peut bénéficier de l'aide en attendant le versement d'une somme qui doit lui provenir de la réalisation d'un droit ou de la liquidation d'une affaire, pourvu qu'il soit autrement admissible. Dans ce cas, il y a obligation de rembourser jusqu'à concurrence des sommes perçues ou de la valeur des biens reçus.

L'aide sociale est une mesure "progressiste". Jadis, on considérait les pauvres et les indigents comme des personnes fautives, responsables de leur état miséreux. Aujourd'hui, on saisit mieux que la pauvreté est due à des facteurs socio-économiques sur lesquels l'individu seul a peu d'emprise. Dès

5. Débats de l'Assemblée nationale du Québec, 2ième lecture, lundi, 1er décembre 1969; vol. 8, no 94, p. 4419.

lors, face à un citoyen privé de ressources financières, nous sommes enclins à reconnaître une responsabilité conjointe. La gravité de la faute sociale n'est pas à minimiser. Par ailleurs, le principe même de la dignité humaine, en toute démocratie moderne, justifie la responsabilité de la société à l'égard du citoyen démuné. C'est ce que le législateur vient de reconnaître dans la nouvelle loi-cadre. Voilà un aspect très positif.

Néanmoins nous y décelons un aspect négatif, à savoir le caractère uniquement palliatif de la nouvelle mesure. Nous n'en sommes pas encore à l'aide préventive telle que recommandée par le Rapport Boucher. "Le gouvernement du Québec, face à ses responsabilités, devrait orienter son action sociale dans la voie de la prévention individuelle et collective et l'exprimer dans sa législation".⁶ Le nouveau remède est "un simple cataplasme"⁷ destiné aux individus et aux familles en difficulté. Son but est uniquement de sortir certains citoyens du pétrin ou de l'abîme dans lequel ils s'enfoncent sans espoir de retour. Même le plan de relèvement qui pourvoit à la consolidation des dettes, à des mesures de formation et de réadaptation ainsi qu'à une aide monétaire pour couvrir les besoins ordinaires et spéciaux, n'a pas dans notre esprit le caractère préventif ardemment souhaité à notre époque de contestation violente. La prévention n'est-elle pas le meilleur moyen de créer un climat économique et social sain susceptible de favoriser, outre la satisfaction des besoins essentiels, l'établissement de relations humaines stables et harmonieuses.

En dernier lieu, l'aide sociale est une mesure axée principalement sur la famille. Aux termes de l'art. 15, on stipule qu'un membre d'une famille ne peut recevoir d'aide à titre individuel. Par ailleurs, une personne ne perd pas sa qualité de membre familial du seul fait qu'elle quitte temporairement le foyer (art. 14). Le législateur a insisté à maintes reprises sur la famille et son chef, c'est-à-dire ce membre qui subvient habituellement et principalement aux besoins de la cellule familiale. Il n'en exclut pas pour autant la personne seule, à savoir l'indigent qui n'est pas membre d'une famille. Cependant l'adulte de plus de dix-huit ans est considéré comme une personne seule aux fins de la loi. Quoi qu'il en soit, la famille a une place de choix à travers les différents articles de la loi-cadre.

Étant donné la conjoncture économique actuelle et une situation financière particulièrement difficile, il nous semble que le gouvernement du Québec a fait un certain effort dans la nouvelle législation, voulant ainsi ne

6. Rapport Boucher, loc. cit., recommandation 15.

7. GAUDREAU, Claude, "Le bill 26, un simple cataplasme", *Le Devoir*, 29 décembre 1969.

pas compromettre les priorités auxquelles l'État doit faire face dans l'utilisation de son budget.

TITRE I

L'AIDE SOCIALE EST UN DROIT

L'aide sociale est un droit. Les citoyens québécois peuvent, dans certaines conditions, réclamer ce droit que l'État vient de sanctionner. Quelles personnes peuvent prétendre à ce droit? Quelles sont les conditions d'admission à l'aide sociale? Quelles sont les formes et le contenu de l'aide sociale? Voilà trois questions auxquelles nous voulons répondre dans les paragraphes qui suivent.

Section 1 — Les bénéficiaires de l'aide sociale

Le ministre est autorisé à accorder l'aide sociale à toute famille ou personne seule qui y a droit en vertu de la loi et des règlements (art. 2). Cependant, nous venons de le souligner, le membre d'une famille ne peut recevoir d'aide à titre individuel. On a voulu ainsi confirmer le caractère familial de cette législation, à un moment de l'histoire où la famille semble se désintégrer.

L'aide sociale doit être accordée sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, la langue, l'ascendance nationale, l'origine sociale, les moeurs ou les convictions politiques de la personne qui la demande ou même des membres de sa famille (art. 18). Sur ce point, la loi-cadre n'innove pas; elle rejoint les dispositions de la loi sur la discrimination dans l'emploi.⁸

Partie 1 — Les personnes protégées

En principe, toute famille ou personne seule privée de moyens de subsistance peut bénéficier de l'aide sociale (art. 6).

Aux termes de l'article 7, le législateur établit une présomption à l'effet qu'une famille ou personne seule n'est pas réputée être privée de moyens de subsistance lorsque le chef de cette famille ou cette personne détient un emploi régulier, à plein temps ou à temps partiel, un emploi saisonnier, ou bien travaille pour son propre compte.

8. S.R.Q. 1964, chap. 142.

Néanmoins le législateur a prévu deux exceptions au principe. D'une part, une famille ou personne seule est censée être privée de moyens de subsistance lorsque le chef de cette famille ou cette personne accomplit un travail approuvé par le ministre et dont le but est sa formation ou sa réadaptation; il en est de même lorsqu'il a quitté un emploi régulier pour poursuivre des études en vertu d'un programme de formation ou de réadaptation approuvé par le ministre. D'autre part, une famille ou personne seule est aussi censée être privée de moyens d'existence lorsque le chef de famille ou la personne concernée est incapable, en raison de son état physique ou mental, de combler par son travail les besoins ordinaires et spéciaux de sa famille, ou ses propres besoins s'il s'agit d'une personne seule.

Partie 2 – Les personnes non protégées

En vertu de l'art. 11, trois catégories d'individus sont exclues de l'application de la loi d'aide sociale. Il s'agit d'abord des membres d'une communauté religieuse. Le législateur précise indirectement que c'est la communauté elle-même qui doit subvenir aux besoins de ses membres, lorsqu'elle est en état de le faire. Selon nous, c'est une conception dépassée à notre époque. Le religieux est un citoyen à part entière. De plus en plus, il bénéficie de la parité de salaire avec le laïc et, en conséquence, il paie des impôts et des taxes sans considération de son état civil. Au surplus, la communauté, pas plus que la famille, ne doit être chargée seule du fardeau de l'indigence d'un de ses membres "adultes". C'est une discrimination inacceptable. Nous ne voyons pas pourquoi le jeune religieux, victime d'un accident ou d'une maladie qui le rend invalide pour le reste de sa vie, et qui est un contribuable comme les autres, ne serait pas éligible à l'aide de l'État.

N'ont pas également vocation à l'aide sociale, les patients d'hospitaux psychiatriques et les bénéficiaires d'une prestation d'assistance publique accordée en vertu de la loi de l'assistance publique.⁹ Ces deux catégories de personnes bénéficient déjà de l'aide de l'État. Ils ne peuvent cumuler les avantages de l'aide sociale avec les bénéfices que leur accordent d'autres lois. C'est encore une conséquence du caractère complémentaire de la nouvelle loi-cadre. Le droit social, à l'instar du droit privé et du droit public, ne permet pas l'enrichissement sans cause.

9. S.R.Q. 1964, chap. 216.

L'aide sociale peut aussi être refusée, discontinuée, suspendue ou réduite dans le cas de personnes qui ne se conforment pas à la loi-cadre et aux règlements (art. 12).

Enfin, l'aide peut être également refusée, discontinuée, suspendue ou réduite dans certains cas bien précis:

- Lorsqu'une personne refuse ou abandonne un emploi sans motifs valables;
- Lorsqu'une personne néglige d'exercer les droits et recours qui lui appartiennent ou refuse de se prévaloir des avantages dont elle peut bénéficier en vertu de toute autre loi, mais toujours sans motifs valables;
- Lorsqu'une personne, sans raison suffisante, refuse de se prévaloir des mesures appropriées de formation ou de réadaptation indiquées par le ministre, ou encore cesse de se conformer à un plan de relèvement proposé aussi par le ministre (art. 12.).

Section 2 — Les conditions d'admission à l'aide sociale

Les principes généraux qui dirigent les conditions en vertu desquelles les intéressés bénéficient de l'aide sociale, peuvent se résumer par quelques propositions.

D'abord, en raison de leur caractère subsidiaire, les prestations de l'aide sociale ne sont accordées en principe que si se révèlent insuffisantes les ressources personnelles du requérant, la créance d'aliments qu'il pourrait avoir contre les membres de sa famille et les prestations légales qu'il pourrait obtenir d'un régime de Sécurité Sociale.¹⁰ En second lieu, les prestations de l'aide sociale sont attribuées sur la seule justification d'un état de besoin; une fois l'insuffisance de ses ressources établie le requérant a droit aux prestations. En troisième lieu, différents moyens sont mis à la disposition des pouvoirs publics pour se protéger et protéger la société contre de faux indigents qui abuseraient de leur droit.

Partie 1 — L'état des besoins et des ressources

Le seul critère désormais retenu est celui des besoins. Dans la mesure où l'individu est hors du marché du travail il peut se voir octroyer pour lui et sa famille des prestations qui tiennent compte du nombre de ses enfants et de la diversité de ses besoins. La nouvelle législation québécoise, inspirée

10. Le même principe s'applique en droit français; voir sur le sujet Jacques DOUBLET, "Sécurité sociale", *Thémis*, P.U.F. 1967, p. 70.

plus spécialement des législations norvégiennes et hollandaises du même nom, adopte la méthode du "needs test" et tente d'octroyer des prestations qui correspondent à peu près à un revenu minimum garanti.¹¹

A – Évaluation des besoins

Aux termes de l'art. 3, on précise que l'aide sociale est accordée sur la base du déficit qui existe entre les besoins et les revenus d'une famille ou d'une personne seule, pourvu qu'elle n'en soit pas exclue en raison de la valeur des biens qu'elle possède.

À l'art. 5, la loi établit une distinction entre les besoins ordinaires et les besoins spéciaux. Les premiers sont la nourriture, le vêtement, les nécessités domestiques et personnelles ainsi que les autres frais afférents à l'habitation d'une maison ou d'un logement. Les seconds sont tous les autres besoins. Le règlement 3.06 précise que l'aide sociale, au titre des besoins spéciaux, peut couvrir en tout ou en partie:

1. les frais se rattachant à l'état de santé des personnes, entre autres aux médicaments requis, aux soins dentaires, aux prothèses et appareils orthopédiques nécessaires;
2. le coût des services d'une auxiliaire familiale ou d'une aide-ménagère;
3. les frais requis pour le retour au travail ou la conservation d'un emploi;
4. les frais de transport pour fins d'hospitalisation.

Quoi qu'il en soit, aux termes des règlements, l'aide sociale pour un besoin spécial ne peut excéder le coût minimum requis pour y satisfaire, conformément aux normes qui prévalent ordinairement dans la localité ou la région. Par ailleurs, dans le cas où un besoin spécial présente un caractère de continuité, l'aide peut être fournie sur la base du coût mensuel moyen (art. 3.07 des règlements).

Le législateur a réservé au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir d'adopter des règlements concernant la mesure dans laquelle les besoins ordinaires et spéciaux doivent être comblés ainsi que les méthodes suivant lesquelles ces besoins doivent être prouvés et évalués.¹² Par exemple, le coût mensuel des besoins ordinaires d'une famille est celui fixé de temps à autre par le lieutenant-gouverneur en conseil, en fonction du nombre d'adultes ainsi que du nombre et de l'âge des enfants. Pour les frais afférents à l'habitation, ce coût moyen est déterminé en tenant compte de la

11. Cf. à l'excellent article de Me Suzanne MATHIEU, "La Sécurité Sociale au Québec", *Annales de l'Institut d'Études du travail et de la Sécurité Sociale*, Lyon, 1969, pp. 101 à 125.

12. Loi de l'aide sociale, art. 48 e) et f).

taille de la famille et des disparités régionales (art. 3.01 et 3.02 des règlements). Il est certain que les frais d'habitation en milieux urbains sont de beaucoup supérieurs à ceux en milieux ruraux. Même en demeurant au niveau des centres urbains, on constate une grande différence entre les grandes villes et les petites dans les coûts du logement.

Enfin, en divers milieux, on a reproché au législateur de laisser trop de discrétion au Cabinet — le lieutenant-gouverneur en conseil — en ce qui concerne l'évaluation des besoins ou la fixation des barèmes pour apprécier l'état de besoin chez un candidat à l'aide sociale. D'une part, il est vrai que le gouvernement s'est gardé beaucoup de latitude et d'autonomie dans le chiffrage des coûts de divers besoins ainsi que dans leur révision occasionnelle. Cette initiative peut donner ouverture à des abus administratifs ou à des incompréhensions sociales. Nous nous rappelons trop hélas! comment la réglementation du salaire minimum fut ignorée par divers gouvernements, justement à cause d'une trop grande discrétion laissée au Cabinet en ce qui touche la révision des ordonnances de salaire minimum.¹³ En effet, de 1961 à 1965 le salaire minimum n'a subi aucune majoration; cinq ans se sont écoulés sans modification des taux de l'ordonnance générale, cinq années pendant lesquelles les prix des biens de consommation ont gagné eux-mêmes 10 points¹⁴, autant que pendant toute la décennie précédente.

D'autre part, le gouvernement n'est pas simplement le gestionnaire de l'État-Providence. Il sent bien que sa politique d'aide sociale ne doit pas, en accaparant une trop large partie des ressources, mettre en danger l'application des politiques nécessaires de développement. L'État-Planificateur se doit d'établir le meilleur équilibre possible en fonction de toutes les priorités du Québec, y compris les priorités d'ordre économique. Le principe énoncé par Albert Thomas, à savoir que le social devra vaincre l'économique, demande une interprétation souple, particulièrement à notre époque où la concurrence internationale est si forte. D'ailleurs les télécommunications se chargent de nous le rappeler tous les jours.

B — Évaluation des ressources

Les bénéficiaires de l'aide sociale sont désormais accordés sur la base du

13. C'est la Commission du salaire minimum qui prépare les Ordonnances; mais elles doivent être soumises à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil qui peut alors les modifier ou les révoquer. Voir sur le sujet Gérard HÉBERT "Un salaire minimum dépassé" in Relations, Montréal, avril 1965.

14. En février 1965, l'indice dépassait 137 points.

déficit qui existe entre les besoins d'une famille ou d'une personne seule et les revenus dont elle dispose, pourvu qu'elle n'en soit pas exclue en raison de la valeur des biens qu'elle possède. Dès lors, le candidat à l'aide sociale, que ce soit à titre de chef de famille ou de personne seule, peut posséder des biens d'une valeur limitée. Il peut également toucher des revenus de diverses sources, à la condition que ceux-ci ne dépassent pas un certain montant fixé par les règlements.

a) Biens de valeur limitée

Aux termes du règlement 4.01, l'Administration fait une distinction entre les biens en nature et les biens en espèces. La valeur des biens d'un requérant ne doit pas excéder:

- dans le cas d'une famille admissible à l'aide sociale en vertu des art. 6, 8 ou 9 de la loi, \$2,000.00 plus \$200.00 par enfant;
- dans le cas d'une personne seule admissible en vertu des mêmes articles \$1,000.00. Cependant, quant à l'avoir liquide, pour la famille il ne doit pas excéder \$200.00, tandis que pour la personne seule il ne doit pas être supérieur à \$100.00.

Lors de la computation des biens pour en apprécier la valeur, il est permis d'en exclure certains aux fins des art. 6, 8 ou 9 de la loi. Le règlement 4.02 en fait une énumération limitative. Ce sont:

- Les biens déclarés insaisissables aux paragraphes 1 et 2 de l'art. 552 du code de procédure civile et dont l'évaluation établie par la personne seule ou le chef de famille, peut être révisée par le ministre;
- Le capital ayant servi à la constitution d'une rente non rachetable;
- Les instruments, outils ou véhicules nécessaires pour assurer le maintien d'un emploi ou la pratique d'un métier ou d'un art, ou pour assurer le retour sur le marché du travail jusqu'à concurrence de:
 - 1. pour les instruments et outils \$1,000.00
 - 2. pour les véhicules automobiles \$2,000.00
 - 3. pour les autres véhicules de type commercial ou industriel . \$4,000.00
- Dans le cas d'un agriculteur, les bâtiments et le cheptel d'une ferme qu'il exploite ainsi que l'outillage et les instruments aratoires nécessaires à l'exploitation de cette ferme;
- La maison qui sert de résidence et le terrain sur lequel elle est bâtie dont l'équité nette, sur la base de l'évaluation municipale, déduction faite des hypothèques et autres charges qui les grèvent n'excède pas \$8,000.00;
- Les biens qui ne peuvent être immédiatement convertis en avoir liquide sans perte excédant le tiers de leur valeur marchande. La conversion de ces biens doit être effectuée dans un délai de 6 mois.

Nous venons de voir que le bénéficiaire de l'aide sociale a le droit de posséder une certaine quantité de biens de valeur limitée. Parmi ces biens, les uns peuvent être des avoirs liquides, les autres des valeurs en espèces.

Par ailleurs, ce même bénéficiaire a aussi droit de percevoir des revenus de diverses sources. C'est ce que nous étudierons maintenant.

b) Revenus de provenances diverses

Les revenus d'un candidat à l'aide sociale comprennent toutes les sommes perçues par cet individu ou bien par l'un ou l'autre des membres de sa famille. Ces revenus doivent être comptabilisés suivant certaines modalités décrites par l'Administration à l'art. 4.03 des règlements. Nous nous contenterons de reproduire intégralement les dispositions réglementaires.

i – Revenus du travail (Salaires et traitements)

1. Dans tous les cas, on considère les revenus nets du travail – soustraction faite des impôts et des autres déductions obligatoires.
2. Dans le cas d'une famille ou personne seule admissible à l'aide sociale en vertu de l'art. 6 de la loi, on retient le plus faible montant:
 - de 60% de ces revenus
 - ou du montant qui excède:
 - soit pour la famille, \$40.00 et plus \$5.00 par enfant, par mois;
 - soit pour la personne seule, \$25.00 par mois.
3. Dans le cas d'une famille ou personne seule admissible en vertu des art. 8 ou 9 de la loi, on considère l'ensemble des revenus du travail, y compris les pourboires, les bonis, la valeur nette des commissions ainsi que le revenu net d'un travail autonome ou d'une entreprise qui excèdent:
 - pour la famille, \$40.00 plus \$5.00 par enfant, par mois;
 - pour la personne seule, \$25.00 par mois.
4. Dans les cas qui remplissent les conditions prévues à l'art. 10 de la loi, et pour une période n'excédant pas 6 mois, on comptabilise un pourcentage de 75% graduellement croissant de 5% par mois de ces revenus.

ii – Revenus de location (appartement, chambre ou pension)

Pour ces revenus, on comptabilise:

1. 60% des sommes reçues de tout locataire vivant en chambre dans un immeuble servant de résidence au bénéficiaire, ces sommes ne pouvant être inférieures au montant prévu pour un tel logement par le règlement 3.02.
2. 40% des sommes reçues pour chambre et pension, ces sommes ne pouvant être inférieures au montant prévu pour un tel logement par le règlement 3.04.

iii - Autres revenus

Tous les autres revenus sont comptabilisés en totalité. Nonobstant toutes les dispositions réglementaires reproduites ci-haut, le lieutenant-gouverneur en conseil a exclu des revenus à comptabiliser:

1. Les allocations reçues en vertu de diverses lois fédérales et provinciales¹⁵.
2. Les dons occasionnels dont la somme calculée sur 12 mois, n'excède pas \$100.00.
3. Les prestations provenant d'institutions de charité.
4. Les contributions inférieures à \$25.00 par mois, faites sans obligation légale ou contractuelle par des particuliers pour fins de consommation ordinaire et courante.

En dernier lieu, l'Administration en a profité pour venir en aide à toute une catégorie de familles québécoises qui ont à souffrir quotidiennement de l'irresponsabilité du chef de famille. Les symptômes de cette irresponsabilité peuvent être aussi divers que l'avarice, la prodigalité, le jeu, la narcomanie, l'ivrognerie ou l'alcoolisme. Ainsi, aux termes de l'art. 4.04 des règlements, on a exclu du calcul des ressources tous les biens et les revenus que le chef refuse de verser à la famille. Ne sont donc comptabilisées dans ces cas que les sommes effectivement versées à la famille ou pour le compte de cette dernière. Dès lors, dans l'évaluation du déficit donnant en faveur de la famille, ouverture aux bénéficiaires de l'aide sociale, il ne faut pas prendre en considération les ressources dilapidées par son chef.

Voilà donc terminée notre étude des divers critères légaux pour l'évaluation des besoins et des ressources d'un candidat à l'aide sociale. Nous jetterons à présent un regard sur la procédure d'admission à l'aide sociale.

Partie 2 – Procédure d'admission

A – La demande d'aide

L'art. 19 de la loi stipule que toute personne désirant bénéficier de l'aide sociale doit en faire la demande en la manière prescrite par les règlements. Or l'art. 5.02 des règlements précise que la demande doit être présentée par le chef de famille pour sa famille ou par la personne seule pour elle-même, en utilisant la formule prescrite par le ministre.

Néanmoins, pour des raisons d'incapacité physique ou mentale ou même pour tout autre motif valable, la demande peut être formulée par une personne responsable au nom du chef de famille ou de la personne seule.

15. *Loi sur les allocations familiales* (S.R. 1952, chap. 109);
Loi sur les allocations aux jeunes (Statuts du Canada, 1964-1965, chap. 23);
Loi des allocations familiales du Québec (Statuts du Québec, 1966-1967, chap. 58);
Loi des allocations scolaires (S.R.Q. 1964, chap. 222).

La demande est déposée au bureau compétent du lieu de résidence de la famille ou de la personne qui réclame l'aide. Si elle est présentée à un autre bureau, elle doit alors être transmise sans délai au bureau compétent. Par contre, le bureau qui a reçu initialement la demande peut, avant de la référer au bureau compétent et de concert avec lui, accorder une aide immédiate lorsque l'état de besoin du requérant en démontre vraiment la nécessité. L'Administration se montre enfin beaucoup plus souple et plus compréhensive face aux problèmes humains des citoyens démunis et déshérités. Souhaitons que ce ne soit pas seulement une façade.

Effectivement, le ministre doit établir des bureaux pour recevoir les demandes d'aide et les traiter. Il lui appartient de déterminer la compétence de chaque bureau. Le personnel de ces bureaux est composé de fonctionnaires du ministère de la famille et du bien-être social; il peut être formé également d'employés d'une corporation municipale, d'un organisme de bien-être ou de tout autre organisme selon les termes d'un accord conclu par le ministre en vertu de l'art. 49 de la loi.

B – L'étude du dossier

Aux termes de l'art. 20, le ministre doit procéder à l'étude de chaque cas dans le plus bref délai possible, afin de statuer sur l'admissibilité du candidat à l'aide sociale et d'en déterminer la forme la mieux appropriée.

La personne qui réclame l'aide en raison d'une incapacité physique, mentale ou d'une santé déficiente doit fournir un rapport médical sous la forme précisée par le ministre. Celui-ci peut, s'il y a lieu, faire procéder à tout examen supplémentaire par un médecin qu'il désigne (art. 5.04 des règlements).

Toute demande initiale d'aide sociale doit faire l'objet d'une étude approfondie comprenant:

1. Une entrevue personnelle avec le requérant ou sa famille;
2. Une appréciation de la durée de l'aide et de la forme la mieux appropriée pour répondre adéquatement aux besoins identifiés préalablement;
3. Une vérification des déclarations faites lors de la demande;
4. Une analyse des circonstances et des besoins qui amènent les personnes en cause à recourir à l'aide sociale;
5. La discussion avec le requérant des conclusions tirées, c'est-à-dire du projet d'aide élaboré pour lui.

C – Les conditions de délai

L'aide sociale est accordée à un requérant à compter du 1er du mois qui suit sa demande ou pour le mois au cours duquel sa demande a été

présentée, à la condition qu'il satisfasse pour ce mois aux conditions prescrites par la loi et les règlements.

Aux termes de l'art. 22 de la loi, on ajoute que les prestations versées à titre d'aide sociale prennent fin avec le versement fait pour le mois durant lequel le bénéficiaire cesse de répondre aux conditions d'admissibilité. Cependant le législateur fait une réserve, et il nous renvoie à l'art. 10 de la loi. Or cette disposition prévoit qu'une famille ou personne seule peut continuer à recevoir de l'aide après qu'elle a retrouvé ses moyens de subsistance, si cette aide est nécessaire pour assurer la réadaptation complète et permanente du chef de famille ou de la personne seule.

En dernier lieu, il faut signaler que les fonctionnaires et employés du ministère de la famille et du bien-être social doivent prêter leur assistance à toute personne qui le requiert, pour lui faciliter l'accès aux bénéfices d'aide sociale auxquels elle a droit, particulièrement en l'aidant dans la rédaction d'une demande d'aide sociale ou de revision, ou même lors de la préparation d'une déclaration d'appel (art. 50).

Section 3 – La forme et les modalités de calcul de l'aide sociale

L'aide sociale peut revêtir plusieurs formes comme elle peut également être soumise à diverses modalités de calcul. C'est ce que nous analyserons maintenant.

Partie 1 – La forme de l'aide sociale

À l'art. 4 de la loi, on précise que l'aide sociale peut être fournie en espèces, en nature ou sous forme de services, de prêts ou de garantie du remboursement d'un emprunt, conformément aux règlements.

L'aide fournie en espèces est versée ordinairement à la personne seule pour elle-même ou au chef de famille pour sa famille. Cette aide peut être versée aussi à un tiers fiduciaire lorsque le ministre estime que l'aide sociale sera vraisemblablement utilisée à des fins autres que celles pour lesquelles elle est fournie.

Il semble que les services d'un tiers fiduciaire pourront être opportuns surtout lorsqu'il s'agit d'appliquer un plan de relèvement.

En quoi consiste le plan de relèvement? Selon l'art. 9 de la loi, le ministre a autorité pour proposer aux bénéficiaires de l'aide sociale un plan de relèvement lorsque l'aide ainsi accordée s'avère insuffisante. Ce plan peut pourvoir notamment à la consolidation des dettes, à des mesures de formation et de réadaptation ainsi qu'à une aide pour combler les besoins ordinaires et spéciaux, pourvu que le bénéficiaire accepte de se

conformer aux prescriptions du plan proposé. À cette fin, le ministre peut désigner une personne pour établir et suivre le déroulement graduel du plan.

Pour le travailleur salarié dont les revenus ne suffisent pas à combler les besoins évalués selon les normes administratives, le plan doit alors favoriser son accès aux différentes mesures de formation et de réadaptation susceptibles de lui procurer un emploi plus rémunérateur. Pour le travailleur autonome dont les revenus sont inférieurs aux besoins établis légalement, le plan doit prescrire des mesures pour améliorer le rendement et la rentabilité de l'entreprise qu'il exploite. Au nombre des solutions, on peut envisager l'accès à un crédit supplémentaire pour fins d'investissement productif, comme le changement dans les méthodes de production, l'automatisation et la mécanisation, de concert avec les autorités compétentes d'autres ministères.¹⁶ Enfin, lorsqu'il s'agit d'un problème de mauvaise gestion, le plan de relèvement peut prescrire des mesures telles que la consultation budgétaire régulière, la mise en fiducie, la consolidation des dettes ou autres moyens jugés adéquats.

Partie 2 – Les modalités de calcul de l'aide sociale

En principe, le calcul du déficit du budget familial ou d'une personne seule s'établit sur une base mensuelle (art. 2.01 des règlements). C'est donc la règle générale. Cependant, cette règle souffre quelques exceptions. Ainsi, aux termes de l'art. 2.02 des règlements, l'Administration énumère trois catégories de personnes pour lesquelles le déficit est calculé sur une base annuelle. Il s'agit d'abord du détenteur d'un emploi saisonnier et du travailleur autonome, c'est-à-dire celui qui travaille pour son propre compte. Dans ces deux cas, il ne serait pas juste de faire le calcul sur une base mensuelle car il s'opère une compensation entre les revenus d'une période d'intense activité et ceux d'une période creuse. Il faut inclure en outre les détenteurs d'un emploi régulier, admissibles à l'aide sociale en vertu des art. 8 ou 9 de la loi. Or cette catégorie de travailleurs reçoit de l'aide sans être effectivement privée de moyens de subsistance, mais à titre de prévention à court terme. On veut éviter l'appauvrissement progressif qui risque de conduire les familles et les individus au dénuement total ou à une situation constituant un danger pour leur santé.

Il existe encore deux autres cas où l'aide sociale peut être calculée sur une base annuelle: d'une part, lorsque l'aide est fournie sous forme de

16. Ce genre de problèmes se retrouve dans la petite entreprise artisanale ou familiale.

prêt; d'autre part, quand l'aide doit, de l'avis du ministre, couvrir une période de 12 mois ou plus.

En dernier lieu, l'Administration exige que l'aide sociale soit accordée en totalité sous forme de prêt ou de garantie de remboursement d'un emprunt dans le cas de personnes dont les revenus sont temporairement insuffisants pour combler leurs besoins, bien qu'ils les excèdent lorsque calculés sur une base de 12 mois.¹⁷

Il ne fait plus de doute que l'aide sociale est un droit au sens strict du terme. Il en a toutes les couleurs. Au cours de la première partie de cet exposé, nous avons analysé l'essence et les caractéristiques de ce droit. Nous avons vu quels en étaient les bénéficiaires. Nous nous sommes aussi interrogés sur les conditions d'admission à l'aide sociale, les formes qu'elle peut prendre et les modalités de calcul auxquelles elle est soumise. Maintenant, nous en profiterons pour étudier comment le législateur a assuré la protection de ce droit dit "social". Ce sera donc l'objet de notre second titre.

TITRE III PROTECTION DU DROIT À L'AIDE SOCIALE

La création d'un droit implique toujours la mise sur pied de tout un appareil de contrôle visant à assurer l'exercice plein et entier du droit nouveau. Ainsi l'autorité publique doit prévoir un ensemble de normes légales susceptibles d'être complétées par des dispositions réglementaires et des directives ministérielles. Le défaut de ce faire peut être la cause d'un double échec: d'une part, le mépris ou la négation pure et simple du droit nouveau par les agents de l'Administration; d'autre part, l'exercice abusif et irresponsable de ce même droit par les bénéficiaires, les administrés. Nous savons que le droit de tout citoyen, riche ou pauvre, s'achève là où se termine l'obligation de la société ou de l'un de ses membres à son égard.

Maintenant nous étudierons la double protection que nécessite le droit à l'aide sociale. Au cours de la section première, nous aborderons la question des voies de recours, à savoir la révision et l'appel. Dans la section seconde nous verrons les mesures complémentaires garantissant aux

17. Cf. à l'art. 2.03 des règlements.

bénéficiaires de l'aide sociale la jouissance complète de leur droit et assurant aux agents de l'administration le libre exercice de leurs devoirs et responsabilités, conformément aux prescriptions de la loi et des règlements.

Section 1 – Les voies de recours

Le contentieux des décisions en matière d'admission à l'aide sociale est un contentieux administratif et quasi-judiciaire. D'une part, les décisions administratives peuvent être révisées par l'Administration elle-même; d'autre part, elles peuvent être portées en appel devant le tribunal quasi-judiciaire qu'est la Commission d'appel de l'aide sociale. Aucun appel n'est possible devant les tribunaux ordinaires.

Partie 1 – La révision

Les candidats ou les bénéficiaires de l'aide sociale ont donc comme premier moyen de recours la révision. Dès lors, toute personne qui se croit lésée pour différents motifs peut demander la révision de la décision rendue dans son cas.

Aux termes de l'art. 27 de la loi, le législateur indique les quatre cas possibles de révision. Ainsi une personne peut demander la révision:

1. parce que l'aide sociale lui a été refusée ou a été refusée à sa famille;
2. parce qu'elle estime insuffisante l'aide ou la forme d'aide accordée;
3. parce qu'elle est insatisfaite de la manière dont l'aide est fournie;
4. ou parce que l'aide a été, dans son cas, réduite, suspendue ou discontinuée.

Par ailleurs, le pourvoi en révision est soumis à certaines conditions de procédure. En effet, la demande de révision doit être faite par écrit. Elle doit contenir un exposé sommaire des motifs invoqués et être adressée à la personne désignée à cette fin par le ministre, conformément aux règlements (art. 28).

De plus, la demande de révision doit respecter certains délais. Normalement elle doit être faite dans les 30 jours de la date à laquelle le plaignant a été avisé de la décision dont il demande la révision. Cependant le législateur a voulu atténuer la rigueur de ce délai en ajoutant que le ministre peut permettre au plaignant de se pourvoir en révision après cette période s'il démontre qu'il a été, en fait, dans l'impossibilité d'agir plus tôt (art. 28).

Sur réception de la demande de révision, le ministre ou la personne désignée par lui doit vérifier les faits et les circonstances de l'affaire. Il

doit également analyser les motifs invoqués et juger s'ils sont valables. Le ministre ou son représentant doit ensuite rendre sa décision dans les 30 jours de la réception de la demande. Il semble que ce soit au niveau régional ou local que doit se faire la révision. En raison de la nouvelle politique de décentralisation administrative, le ministre a l'intention de nommer des représentants régionaux dont certains auront pour tâche d'effectuer l'opération de révision. Il faut souhaiter que ce ne soit pas la même personne ou le même groupe de personnes qui aient à rendre la décision et à la réviser par la suite.

Quelle que soit la décision prise, le représentant régional a le devoir d'en aviser immédiatement par écrit la personne intéressée. Il doit lui expliquer les raisons de la décision rendue et en profiter pour la mettre au courant de son droit d'en appeler à la Commission d'appel de l'aide sociale conformément à la loi. Le délai de 30 jours pour rendre la décision et en aviser les intéressés est un délai de rigueur. Rien ne laisse croire dans la loi que ce délai peut être étendu.

Partie 2 – L'appel

À la suite de la décision rendue sur la demande de révision, le requérant qui n'est pas satisfait peut en appeler à la Commission d'appel de l'aide sociale (art. 42). Avant d'aller plus loin dans l'analyse de la procédure d'appel, il ne serait pas inutile de nous interroger sur les structures de cette Commission, et spécialement sur son organisation.

A – Organisation de la Commission

La Commission d'appel de l'aide sociale, comme la plupart de nos Régies, Offices ou Commissions du Québec, ne possède pas un statut précis permettant de la classer dans une catégorie particulière. Aux termes de la loi, le législateur ne précise pas si elle est une corporation publique avec siège social. Rien ne laisse croire qu'elle a le pouvoir d'acquérir et de posséder des biens mobiliers ou immobiliers. Par contre, il ne semble pas qu'elle soit une Direction générale ou un simple Service du ministère de la famille et du bien-être social.

La Commission d'appel nous apparaît comme un organisme quasi-judiciaire jouissant d'une certaine autonomie. Elle a plutôt la couleur des tribunaux administratifs français, sans en posséder toutes les caractéristiques. Créée par la loi de l'aide sociale, elle vient remplacer l'ancienne Commission des allocations sociales. Elle dépend du ministre et elle est responsable au ministre.

C'est la responsabilité du ministre de la famille et du bien-être social de voir que la Commission d'appel fonctionne convenablement et de façon pratique. Le ministre peut indirectement lui imposer une façon de procéder et des modalités de fonctionnement, parce que les règlements et la façon de procéder de la Commission sont sujets à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil. Le ministre doit la surveiller tout en lui accordant une marge d'autonomie, parce que le législateur l'a voulu ainsi. Par ailleurs, la loi ne prévoit pas de clause privative la soustrayant au droit de surveillance et de réforme de la Cour supérieure (art. 33 C.P.). Quoi qu'il en soit, ses décisions sont finales et sans appel.

En définitive, il s'agit d'un tribunal administratif au sens large. La Commission entend les cas portés en appel à la suite de décisions administratives contestées; elle rend des jugements. En outre, elle a le devoir de notifier par écrit et sans délai sa décision à l'appelant ainsi qu'au ministre (art. 47). Dès lors, par ses fonctions elle s'apparente à un tribunal administratif, mais en raison de ses structures et de son organisation on peut s'interroger sur le degré d'autonomie qu'elle possède "de facto".

a) Sa composition

La Commission est composée de six membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, dont un président et un vice-président. À la demande de la Commission, si l'expédition de ses affaires l'exige, le gouvernement peut aussi nommer tout membre additionnel pour le temps qu'il détermine. De plus, la Commission continue de subsister nonobstant toute vacance parmi ses membres.

Au cas d'incapacité d'agir du président par suite d'absence ou de maladie, il est remplacé par le vice-président. Lorsqu'il s'agit de l'incapacité d'agir d'un autre membre, il peut être remplacé par une personne nommée pour exercer ses fonctions pendant la durée de son incapacité. Le lieutenant-gouverneur en conseil fixe alors les honoraires de ce membre temporaire comme il le fait d'ailleurs pour le traitement, les honoraires ou les allocations de chacun des membres de la Commission (art. 32).

Le mandat des membres de la Commission est de trois ans. Toutefois ceux-ci continuent d'en faire partie jusqu'à la nomination de leurs successeurs, nonobstant l'expiration de la période pour laquelle ils sont nommés (art. 34). Lorsqu'il se produit une vacance au sein de la Commission, elle est comblée en suivant le mode de nomination prescrit pour le remplacement du membre concerné, mais seulement pour la durée non écoulée du mandat de ce dernier (art. 35).

Quant au quorum de la Commission, il est de deux membres. Ainsi, elle peut siéger simultanément en plusieurs divisions composées d'au moins deux membres désignés par le président ou, en son absence, par le vice-président. Le président a un pouvoir de décision prépondérant. Dès lors, dans le cas de divergence entre les membres de la Commission, la question doit être référée au président pour qu'il décide (art. 36).

Le secrétaire, les fonctionnaires et autres employés de la Commission sont nommés et rémunérés suivant la loi de la fonction publique.¹⁸ Il faut souligner que ces personnes bénéficient du privilège de l'immunité administrative. En vertu de l'art. 37, ils ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

b) Sa compétence

La Commission a le pouvoir d'édicter des règles de procédure et de pratique pour la tenue de ses assemblées ainsi que pour les appels portés devant elle. Cependant elle doit le faire par règlement. Ces règles de procédure et de pratique sont subordonnées à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil. Si elles reçoivent effectivement l'approbation, elles sont alors publiées dans la Gazette officielle de Québec; ensuite elles entrent en vigueur à la date de leur publication ou à toute date ultérieure qui y est fixée.

La Commission d'appel prévue par la loi peut siéger n'importe où au Québec. Elle est compétente pour entendre tous les recours d'appel pris en vertu de deux lois provinciales, à savoir la loi de l'aide sociale et la loi des allocations familiales du Québec.¹⁹

Quoi qu'il en soit, la Commission demeure un organisme qui doit travailler en étroite collaboration avec le ministère. Au nombre de ses responsabilités, il y a l'élaboration de règlements administratifs et de modalités de procédure. C'est pourquoi les mécanismes de communication entre la Commission et le ministère doivent être suffisants pour assurer l'unité d'action indispensable à une saine administration des affaires sociales. Au surplus, tout un renouveau administratif accompagne la nouvelle législation: service de statistiques, bureau de planification, réseau de bureaux régionaux et locaux, ensemble de services aux familles et aux personnes seules, le tout agencé de façon à aider les récipiendaires d'assistance dans leur effort de retour à la vie normale.

18. S.Q. 1965, 1ère session, chap. 14.

19. S.Q. 1966-1967, chap. 58, art. 9 (modifié).

En dernier lieu, nous regrettons le caractère non-représentatif de cette Commission d'appel. Pourquoi le législateur n'a-t-il pas cru bon d'inscrire dans la loi ce caractère officiel de représentativité, pourtant essentiel à un organisme de ce genre? En Chambre, le ministre a donné l'assurance que la formation de cette Commission de six membres sera faite à la suite de larges consultations avec les organismes intéressés, qu'elle comprendra au moins un travailleur social professionnel, un assisté social et une mère de famille. Il a ajouté de plus qu'elle pourra s'adjoindre des experts dans diverses disciplines médicales. C'est là l'expression de bonnes intentions, mais cela ne suffit pas. Il n'y a aucune garantie légale explicite. Malheureusement ou heureusement les gouvernements se succèdent, les ministres disparaissent, mais l'Administration et les administrés demeurent. En politique, les intentions démocratiques et libérales sont toujours louables, mais il est préférable qu'elles soient cristallisées dans des textes de loi. "Entre le fort et le faible, disait Lacordaire, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit".

B – Fonctionnement de la Commission

Le second moyen de recours mis à la disposition des candidats ou bénéficiaires de l'aide sociale, c'est l'appel. Cependant, il ne semble pas qu'un requérant puisse y avoir accès avant d'avoir soumis son cas à révision. C'est seulement lorsqu'une personne n'est pas satisfaite d'une décision rendue après révision, qu'elle peut en appeler à la Commission d'appel de l'aide sociale.²⁰ Au surplus, les motifs d'appel sont les mêmes que ceux de la révision.

Le pourvoi en appel est formé au moyen d'une déclaration écrite adressée à la Commission dans les 90 jours de la date à laquelle l'appelant a été avisé de la décision rendue en révision. Le délai normal d'appel est donc de 90 jours contrairement à celui de la révision qui est de 30 jours. Cependant la Commission peut, à l'exemple du ministre en ce qui a trait à la révision, permettre à un plaignant de former appel après l'expiration du délai s'il démontre qu'il a été, en fait, dans l'impossibilité d'agir plus tôt (art. 43).

La déclaration d'appel doit contenir un exposé sommaire des motifs invoqués par l'appelant. Celui-ci doit aussi indiquer s'il a l'intention de comparaître personnellement ou d'être représenté à l'audition.

20. Ceci se dégage de l'art. 42 de la loi.

La Commission a alors 30 jours pour statuer sur l'appel. Le délai se compute à compter de la réception de la déclaration. Quelle que soit la décision, la Commission doit en notifier par écrit et sans délai l'appelant et le ministre. À ce moment-là les jeux sont faits car la décision est finale et sans appel.

Il n'est peut-être pas inutile de signaler que la Commission et ses membres ont, pour les fins de leur enquête en appel, les pouvoirs et immunités de commissaires nommés en vertu de la Loi des commissions d'enquête.²¹

En conclusion à cette section sur les voies de recours, nous pourrions nous interroger sur la possibilité d'en appeler en dernier ressort au protecteur du citoyen. L'art. 13 de la loi du Protecteur du citoyen²² donne la compétence du Protecteur, d'abord, dans le premier alinéa, en ce qui a trait aux fonctionnaires, et dans le second alinéa en ce qui a trait aux organismes gouvernementaux exerçant des fonctions quasi-judiciaires. Dans le premier cas, sous une certaine restriction, le Protecteur peut faire enquête et aller au fond des choses. Dans le deuxième cas, il ne peut examiner que le point précis, à savoir si la procédure régulière a été suivie de façon à ce que justice soit rendue. En effet, le second alinéa de l'art. 13 est ainsi libellé: "Il fait également enquête à la demande de toute personne sur la procédure suivie par un organisme du gouvernement ou l'un de ses membres dans l'exercice d'une fonction quasi-judiciaire chaque fois qu'il a raison de croire que la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave et que justice n'a pas été ou ne pourra pas être rendue".

Dès lors, on peut en appeler au Protecteur du citoyen d'une décision de la Commission d'appel de l'aide sociale, mais seulement en invoquant des irrégularités de procédure. Quant au fond, l'appel n'est pas possible. L'art. 46 de la loi de l'aide sociale a son plein effet.

Section 2 — Les mesures complémentaires

Au nombre des mesures complémentaires visant à assurer aux bénéficiaires de l'aide sociale la jouissance pleine et entière de leur droit, certaines sont édictées en faveur des assistés sociaux eux-mêmes tandis que d'autres le sont au profit de l'État, du fisc ou de ses fonctionnaires.

21. S.R.Q. 1964, chap. 11; art. 45 de la loi d'aide sociale.

22. S.Q. 1968, chap. 11, art. 13.

Partie 1 – Protection des assistés sociaux

Aux termes de l'art. 50 de la loi, on oblige les fonctionnaires et les employés du ministère de la famille et du bien-être social à prêter leur concours à toute personne qui le requiert, afin de lui faciliter l'accès aux bénéfices d'aide sociale auxquels elle a droit. Concrètement cette collaboration peut intervenir lors de la rédaction d'une demande d'aide sociale ou d'une demande de révision. Elle peut s'avérer également très utile lors de la préparation d'une déclaration d'appel. Il ne faut jamais perdre de vue que l'aide sociale est conçue, avant tout pour une catégorie de citoyens souvent très démunis et sans instruction. Dès lors, l'assistance de l'Administration paraît non seulement utile, mais quelquefois indispensable.

D'autre part, le législateur impose pareillement cette obligation au personnel de tout organisme public ou privé avec lequel le ministre a conclu un accord pour faciliter l'exécution de la loi d'aide sociale. On sait qu'en vertu de l'art. 49, le ministre est habilité, avec l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil, à conclure des ententes avec le gouvernement du Canada ainsi que tout autre gouvernement, organisme ou personne, conformément aux intérêts et aux droits du Québec, en vue de faciliter la mise en application de la loi.

L'assisté social peut bénéficier en outre des services d'un fiduciaire. En vertu de l'art. 17, le ministre peut désigner une personne ou un organisme pour agir en qualité de fiduciaire pour le compte de tout assisté social. Le fiduciaire doit alors recevoir les sommes d'argent versées ou les biens qui sont fournis. Par ailleurs, il a l'obligation de rendre compte au ministre à sa demande; il doit aussi, le cas échéant, lui remettre tout reliquat.

En plus de l'assistance administrative, les assistés sociaux bénéficient du secret professionnel. Les fonctionnaires et employés du ministère, les fiduciaires ainsi que tous ceux qui participent à l'exécution de la loi et des règlements, doivent respecter le caractère de confidentialité souhaité par les citoyens indigents. À cette fin, le législateur a prévu des sanctions contre ceux qui révéleraient, sans y être dûment autorisés, quoi que ce soit donc ils ont eu connaissance à l'occasion de l'application de la loi. Un coupable peut se voir imposer une amende de \$100.00 à \$1,000.00 en plus des frais. Cependant les poursuites ne peuvent être intentées qu'avec l'autorisation du ministre.

Cette dernière disposition²³ est, à notre avis, une séquelle ou une

23. Art. 52, alinéa dernier qui stipule que "les poursuites intentées en vertu du présent article doivent être autorisées par le ministre".

réminiscence malheureuse de l'ancienne pétition de droit, pourtant rayée du Code de procédure civile depuis 1966. Il faut espérer que le ministre n'abusera pas de son pouvoir discrétionnaire pour couvrir les actes d'indiscrétion commis par les préposés de son administration.

Partie 2 – Protection de l'État et du fisc

Pour s'assurer que l'application de la loi et des règlements est conforme aux intérêts ainsi qu'aux droits de l'État ou du fisc, le législateur a prévu une double collaboration. D'une part, une collaboration intergouvernementale est possible en vertu de l'art. 49. Nous l'avons vu, le ministre peut conclure des accords avec d'autres gouvernements ou avec divers organismes pour faciliter l'exécution de la loi d'aide sociale. D'autre part, une collaboration interministérielle et administrative au sens large est autorisée à l'art. 51. Ainsi le ministre peut obtenir d'un autre ministère ou d'un organisme gouvernemental tout renseignement qu'il estime nécessaire sur les prestations que ce ministère ou organisme a versées, verse ou serait autorisé à verser à tout candidat ou bénéficiaire de l'aide sociale. Cette prérogative peut être exercée, nonobstant toute autre loi à ce contraire.

Une fois de plus, le législateur a fait ressortir le caractère résiduaire et supplétif de la loi de l'aide sociale. Par exemple, la Régie des rentes peut être tenue de fournir des informations quant aux prestations qui peuvent être versées à un requérant.

Par ailleurs, il est prévu des sanctions pénales contre différentes catégories de personnes qui violent la loi directement ou indirectement. Trois cas précis peuvent se présenter.

1. Une personne peut contrevenir à l'une des dispositions de la loi ou des règlements;
2. Un individu peut obtenir, frauduleusement ou de mauvaise foi, de l'aide sociale à laquelle il n'a pas droit;
3. Un individu peut sciemment aider ou encourager une autre personne à obtenir de l'aide à laquelle elle n'a pas droit;

Dans ces trois cas, le coupable est passible soit d'une amende maximum de \$200.00, soit d'une peine d'emprisonnement de six mois au maximum ou de l'une et l'autre peine à la fois (art. 53). En outre, dans les deux derniers cas, le coupable peut être condamné à une amende supplémentaire dont la valeur ne doit pas excéder le montant obtenu par fraude ou sans droit.

Enfin, c'est à même les deniers qui sont spécialement votés chaque année par l'Assemblée nationale, que le ministre de la famille et du

bien-être social doit prendre les sommes requises pour l'application de la loi d'aide sociale. C'est une loi très importante, car elle absorbera en 1970-1971 environ \$275 millions, soit dix pour cent du budget québécois. Le nombre des bénéficiaires varie entre 400,000 et 450,000. De ce nombre, on estime que 50,000 bénéficiaires seulement sont aptes au travail.²⁴

CONCLUSION

Au terme de cette étude, nous aimerions faire quelques commentaires relativement à trois aspects de la loi de l'aide sociale: tout d'abord, la possibilité d'arbitraire présente dans la loi et les règlements; puis nous soulèverons quelques points de comparaison entre le régime d'assistance publique du Canada et la loi-cadre provinciale pour proposer, en dernier lieu, une simplification des procédures d'éligibilité pour certains groupes d'inaptes au travail.

1. Possibilité d'arbitraire présente dans la loi et les règlements

Malgré les avantages incontestables de la loi de l'aide sociale au chapitre de la reconnaissance

- du droit à l'assistance, quelle que soit la cause du besoin;
- du droit à l'information pour l'obtention de l'aide;
- du droit à la révision et à l'appel pour tout requérant qui se croit injustement lésé; et
- du droit au secret professionnel²⁵

la possibilité d'arbitraire présente dans beaucoup d'articles de la loi et des règlements en diminue la portée bénéfique.

Les pouvoirs concentrés entre les mains du ministre et du lieutenant-gouverneur en conseil relativement aux barèmes d'assistance et à la révision des taux, à l'interprétation d'expression *v.g.* "sans raison suffisante", "sans motif valable", "plan de relèvement", les règles concernant la mesure dans laquelle les besoins ordinaires et spéciaux doivent être comblés ainsi que les méthodes suivant lesquelles ces besoins doivent être établis nous laissent songeurs.

24. Ces détails ont été fournis par l'Honorable J.-P. Cloutier, le 20 novembre 1969; voir *Le Soleil*, 21 novembre 1969, p. 17.

25. Voir *Débats de l'Assemblée nationale du Québec, Commission permanente de la famille et du bien-être social*, discours de l'Honorable J.-P. Cloutier, séance du 11 septembre 1969, p. 3385.

Nous nous interrogerons sur l'utilité de la distinction entre besoins ordinaires et besoins spéciaux. Au plan de la satisfaction des besoins, notre schème de référence est-il celui d'une économie de simple subsistance ou celui d'une société à l'orée de l'ère d'abondance? La ligne de démarcation est-elle pertinente ou spécieuse? Partout où on met la césure, on risque d'être discrétionnaire. Plus on élargit la case des besoins ordinaires, plus on va dans le sens du respect de l'humain. Plus on multiplie les catégories de besoins spéciaux, plus on soumet l'assisté social au mécanisme paternaliste de la sélection et du rejet.

Nous souscrivons pleinement à l'opinion suivante émise lors des débats de l'Assemblée nationale: "Le gouvernement ferait bien de s'enlever cette faculté de l'arbitraire et du discrétionnaire qui traîne dans nos lois. En particulier celle qui touche les citoyens les plus mal pris. Pendant les mauvaises années, il arrive inévitablement qu'on pense à faire des économies sur le dos de ceux qui ont moins les moyens de les porter".²⁶

2 — Régime d'assistance publique du Canada et loi-cadre provinciale

Si nous nous reportons au cadre de référence de la loi de l'aide sociale, i.e. le régime canadien d'assistance publique, la nouvelle loi nous apparaît comme "une compilation de mesures correctives appliquées post facto, après la panne économique".²⁷ Nous avons l'impression que le législateur n'utilise pas pleinement les avantages que lui confère l'art. 2 de la loi fédérale.²⁸ Cet article met bien en relief l'aspect préventif de l'intervention gouvernementale. Pourquoi tant de sobriété dans la loi provinciale? Ne risque-t-on pas de la sorte de pénaliser l'assisté social et d'attenter au respect de son droit à l'assistance?

L'art. 12 de la loi de l'aide sociale nous semble une contradiction de l'art. 15, par. 3, sous-par. a) du Régime d'assistance publique du Canada. Le premier stipule "que l'aide sociale peut être refusée, discontinuée, suspendue ou réduite, dans le cas de toute personne qui refuse ou néglige de se prévaloir des mesures appropriés de formation et de réadaptation indiquée par le ministre", alors que le régime fédéral est très explicite sur ce point; "aucune personne ne doit être privée d'assistance publique parce

26. Voir Débats de l'Assemblée nationale du Québec, Commission permanente de la famille et du bien-être social, intervention de M. René Lévesque, séance du 18 septembre 1969, p. 3491.

27. Voir Débats de l'Assemblée nationale du Québec, 2ième lecture, lundi le 1er décembre 1969, vol. 8, no 94, p. 4427.

28. *Régime d'assistance publique du Canada*, 14-15 Elizabeth II, chap. 45.

qu'elle refuse ou qu'elle a refusée de participer à un projet d'adaptation au travail".

Lors des débats à l'Assemblée nationale, l'Honorable J.-P. Cloutier reconnaît la contradiction entre l'art. 12 et les stipulations du Régime d'assistance publique du Canada: "Nous avons fait des représentations au gouvernement fédéral et on nous assure que les représentations du Québec sont acceptables, ce qui laisse sous-entendre qu'il pourrait y avoir des modifications au Régime canadien d'assistance publique".²⁹

Sans vouloir solutionner le litige, nous nous demandons honnêtement s'il est pertinent de modifier la position fédérale qui nous apparaît plus humaine, moins restrictive, moins punitive et axée davantage sur la prévention sociale.

3 – Simplification des procédures d'éligibilité à l'aide sociale

La loi de l'aide sociale, nous l'avons déjà souligné, n'est pas une panacée à tous les maux qui nous affligent. Elle n'est pas de plus un substitut au sous-développement de notre économie. Au plan d'un régime de sécurité sociale, elle constitue le troisième palier d'intervention, se superposant à titre complémentaire au régime universel et au régime d'assurance sociale axé en majeure partie sur la fonction-travail.

En vue de rationaliser la distribution de l'aide sociale, il nous semble opportun de donner suite à deux recommandations du Rapport Boucher. La recommandation 43 qui stipule que "lorsque la chose est possible on devrait établir une distinction entre l'assistance à court terme et l'assistance à long terme" et la recommandation 44 qui indique le moment où l'on pourrait effectuer ce passage: "Lorsque les allocations dites catégorisées seront absorbées par la nouvelle loi d'aide sociale".³⁰

Nous établissons une relation très étroite entre assistance à long terme et allocations dites catégorisées. Cette assistance, de par sa nature, s'adresse surtout à des inaptes au travail. Au dire du ministre, l'Honorable J.-P. Cloutier, près de 85% des assistés sociaux s'inscrivent dans cette catégorie. Parmi les inaptes au travail à long terme, mentionnons les invalides, les aveugles, les mères nécessiteuses, etc. Nous croyons le moment venu de simplifier les procédures d'éligibilité dans le cas des personnes sus-

29. Débats de l'Assemblée nationale du Québec, 2ième lecture, lundi le 1er décembre 1969, vol. 8, no 94, p. 4453.

30. Rapport Boucher, juin 1968, Recommandations 43 et 44, pp. 1/9-180.

mentionnées. Étant donné le caractère de durée et de permanence de leur condition financière, pourquoi les soumettre à tout un processus inquisitoire? Pourquoi ne pas recourir au mécanisme mis en place pour l'obtention du supplément annuel garanti de la vieillesse, i.e. l'éligibilité sur la base d'une déclaration personnelle, quitte à faire par la suite les vérifications d'usage par la technique de l'échantillonnage.

Comme le soulignait le Mémoire publié conjointement par le Conseil des Oeuvres de Montréal et le Montreal Council of Social Agencies, "des expériences ont été et sont faites dans divers États américains sur de nouvelles méthodes de détermination d'admissibilité... Un petit groupe d'États a déjà adopté des méthodes simplifiées. Nous ne pouvons énumérer tous les avantages et inconvénients de ces méthodes simplifiées de détermination d'éligibilité sur la base d'une déclaration personnelle, mais il nous semble que les expériences sont suffisantes pour que l'on envisage l'adoption d'un système semblable au Québec.³¹

Nous formulons le voeu que cette législation soit une étape préparatoire à l'avènement d'un système de Sécurité Sociale unifié, principalement axé sur un régime universel de revenu annuel garanti. Ce serait enfin l'un des meilleurs moyens d'assurer à tout citoyen le minimum social à l'époque post-industrielle.

31. Voir Débats de l'Assemblée nationale du Québec, 2ième lecture, lundi le 1er décembre 1969, vol. 8, no 94, p. 4429.