

# L'aide sociale et le prêt, les droits extrapatrimoniaux et l'assurance-chômage

Christian Baillargeon

Volume 27, Number 2, 1986

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042742ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042742ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Baillargeon, C. (1986). L'aide sociale et le prêt, les droits extrapatrimoniaux et l'assurance-chômage. *Les Cahiers de droit*, 27(2), 303–345.  
<https://doi.org/10.7202/042742ar>

Article abstract

This paper studies different aspects of a particular concept of social welfare, namely assistance in the form of a loan versus standard nonrefundable assistance.

It begins with an historical and jurisprudential analysis of section 13 of the *Social Welfare Act* which allows this kind of loan. This background is essential for grasping the goals and the bearing of the *Social Welfare Act*.

This study mainly covers two situations which have raised and still are raising numerous controversies.

First, an analysis is made of conditions and prospects of people requesting a loan from Social Welfare while awaiting unemployment compensations.

Second, the study focuses on important litigation between beneficiaries of Social Welfare who have been granted extrapatrimonial damages and how the interpretation to be given to section 13 of this Act has been administered.

Not only is an attempt made to determine the Social Affaires Commission's standpoint on these two matters, but the study also assesses the view of the Civil courts.

Finally, within the scope of this study, the latest amendments to section 13 are reviewed and commented upon.

# L'aide sociale et le prêt, les droits extrapatrimoniaux et l'assurance-chômage

---

Christian BAILLARGEON\*

*This paper studies different aspects of a particular concept of social welfare, namely assistance in the form of a loan versus standard non-refundable assistance.*

*It begins with an historical and jurisprudential analysis of section 13 of the Social Welfare Act which allows this kind of loan. This background is essential for grasping the goals and the bearing of the Social Welfare Act.*

*This study mainly covers two situations which have raised and still are raising numerous controversies.*

*First, an analysis is made of conditions and prospects of people requesting a loan from Social Welfare while awaiting unemployment compensations.*

*Second, the study focuses on important litigation between beneficiaries of Social Welfare who have been granted extrapatrimonial damages and how the interpretation to be given to section 13 of this Act has been administered.*

*Not only is an attempt made to determine the Social Affaires Commission's standpoint on these two matters, but the study also assesses the view of the Civil courts.*

*Finally, within the scope of this study, the latest amendments to section 13 are reviewed and commented upon.*

---

	<i>Pages</i>
<b>Introduction</b> .....	305
<b>1. L'aide sociale</b> .....	305
1.1. La sécurité sociale.....	305

---

\* Avocat au Centre communautaire juridique de Montréal, bureau de Maisonneuve. L'auteur tient à remercier M<sup>e</sup> Jean-Marie Robert du service de recherche de la Commission des services juridiques pour sa collaboration pour ce travail.

	<i>Pages</i>
1.2. Historique .....	307
1.3. Objectifs et buts de la nouvelle <i>Loi d'aide sociale</i> .....	308
1.4. L'aide sociale sous forme de prêt, sa codification .....	309
<b>2. L'aide sociale et l'assurance-chômage, un nœud gordien !</b> .....	<b>312</b>
2.1. Le problème .....	312
2.2. La portée pratique du problème .....	313
2.3. La position de la Commission des affaires sociales .....	314
2.4. La position des tribunaux supérieurs .....	315
<b>3. L'interprétation de l'article 13 par la Commission des affaires sociales et les droits extrapatrimoniaux</b> .....	<b>318</b>
3.1. Les droits extrapatrimoniaux .....	318
3.1.1. « Une personne peut bénéficier de l'aide sociale en attendant le versement d'une somme » .....	319
3.1.2. « qui doit lui provenir de la réalisation d'un droit » .....	319
3.1.3. « Elle assume alors l'obligation de rembourser, jusqu'à concurrence des sommes d'argent ou la valeur des biens qu'elle recevra, le montant de l'aide qui lui est ainsi accordée et... » .....	322
3.2. L'affaire <i>St-Pierre</i> .....	323
3.3. La période « post <i>St-Pierre</i> » .....	325
3.3.1. Les droits extrapatrimoniaux .....	325
3.3.2. Les « autres » indemnités assimilables aux droits extrapatrimoniaux... ..	325
<b>4. Le nouvel article 13 ou l'arrêt <i>St-Pierre</i> a contrario</b> .....	<b>330</b>
<b>5. Commentaires</b> .....	<b>333</b>
5.1. Application de l'article 13 dans le temps .....	333
5.1.1. Le bénéficiaire ayant obtenu jugement et ayant perçu une somme d'argent avant l'entrée en vigueur de la loi 84 .....	333
5.1.1.1. L'action directe en nullité (a. 33 C.p.c.) .....	334
5.1.1.2. Requête pour jugement déclaratoire (a. 453 C.p.c.) .....	335
5.1.2. Le bénéficiaire recevant une somme d'argent après l'entrée en vigueur de la loi 84 .....	336
5.2. Moyens de défense .....	338
5.3. Légalité de l'article 13 .....	340
<b>Conclusion</b> .....	<b>341</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>342</b>
<b>Annexe I : Entente entre la commission de l'emploi et de l'immigration et le gouvernement du Québec relativement à la cession des prestations</b> .....	<b>343</b>

« Que vous soyez riches ou pauvres, les jugements de la cour vous rendront blancs ou noirs ».

— Jean de LAFONTAINE

## **Introduction**

Il existe une forme particulière d'aide sociale dont nous voudrions étudier ici les divers aspects, à savoir l'aide sous forme de prêt par opposition à l'aide sous forme de don. Nous procéderons avant tout à une analyse historique et jurisprudentielle de l'article 13 de la *Loi d'aide sociale*, qui permet une aide sous forme de prêt. Cette approche s'avère essentielle pour bien comprendre les buts et la portée de cette Loi.

Nous étudierons principalement deux questions, qui ont suscité et suscitent encore de nombreuses controverses. Nous verrons tout d'abord la condition et les diverses perspectives des personnes qui, en attente d'assurance-chômage, font une demande de prêt à l'aide sociale. Dans un deuxième temps, nous examinerons l'important contentieux qui s'est développé entre les bénéficiaires d'aide sociale et l'Administration au sujet de l'interprétation de l'article 13 de la Loi, lorsque les premiers reçoivent des dommages de types extrapatrimoniaux.

Sur ces deux questions nous examinerons non seulement la position de la Commission des affaires sociales mais également celle des tribunaux de droit commun. Enfin, nous commenterons aussi les différentes modifications apportées dernièrement à l'article 13.

### **1. L'aide sociale**

Voyons brièvement ce qu'est la sécurité sociale, pour bien saisir la place que l'aide sociale occupe dans ce système. Un court historique de l'aide sociale au Québec permettra ensuite de connaître les buts que s'était fixés le législateur québécois lors de la promulgation de la *Loi d'aide sociale* en 1969. Nous compléterons par une présentation des articles relatifs au prêt dans la *Loi d'aide sociale*.

#### **1.1. La sécurité sociale**

La sécurité sociale est un principe destiné à garantir à toute personne un minimum vital ou social durant son existence.

À défaut d'auteur québécois sur le sujet <sup>1</sup>, nous référerons à Saint-Jours, un auteur français, qui définit ainsi la sécurité sociale :

- 1) *en tant que concept*, elle relève de l'idée d'une garantie collective des individus appartenant à un même groupe socio-professionnel, à une même classe sociale ou à une même communauté nationale, contre les risques sociaux de leur existence;
- 2) *en tant qu'institution*, elle participe d'un système autonome ou étatique de garantie collective fondée sur la solidarité organisée entre les individus appartenant à une communauté humaine déterminée. <sup>2</sup>

La sécurité sociale revêt plusieurs formes.

Elle existe tout d'abord sous la forme d'une assurance-sociale, dérivée de l'assurance privée. Elle fournit alors une protection contre certains risques sociaux. Il s'agit généralement de prestations versées sans considération des ressources pécuniaires. On pense entre autres à l'assurance-chômage, au régime des rentes du Québec, à l'assurance automobile, etc.

Une deuxième forme correspond aux prestations universelles. Il s'agit d'une garantie légale donnée par la collectivité dans certaines situations de faits et qui n'impose pas de contribution préalable. Cette forme, comme la première, s'applique sans considération des ressources <sup>3</sup>. Elle garantit un minimum à l'ensemble de la population sur la base de la solidarité collective et de la péréquation sociale. Il s'agit par exemple des allocations familiales, des pensions de vieillesse, de l'assurance-maladie, etc.

Une dernière forme, des plus intéressantes, propose des prestations sélectives. Basées sur les besoins et l'insuffisance des ressources, elles apportent une aide aux indigents en fonction de la gravité de leur situation.

On applique également dans ce cas le principe de la solidarité collective et l'aide est canalisée via la péréquation sociale. Ainsi on opère, par le biais de l'impôt, des ponctions sur les revenus supérieurs pour les distribuer aux infortunés. Il s'agit de l'aide sociale, du supplément du revenu de travail, du supplément du revenu garanti (sécurité de la vieillesse), etc.

---

1. La communauté juridique du Québec attend cependant avec intérêt l'ouvrage sur le droit de la sécurité sociale au Québec que prépare actuellement le professeur Pierre Issalys de l'Université Laval.
2. Y. SAINT-JOURS, *Traité de la sécurité sociale*, t. 1: *Droit de la sécurité sociale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980, p. 13.
3. Notons qu'au moment où nous écrivons ces lignes, un débat a cours au sujet de l'universalité de certains programmes sociaux du Gouvernement fédéral.

## 1.2. Historique

La sécurité financière des individus fut longtemps perçue comme une question privée et locale et les plus démunis devaient trouver assistance chez les membres de leur famille, des organisations religieuses ou encore de l'Administration locale.

Une des premières initiatives faisant entrer de plein pied le gouvernement provincial au sein du système de la sécurité sociale fut l'adoption de la *Loi de l'assistance publique* en 1921<sup>4</sup>. La charge financière est dorénavant divisée entre la province, les municipalités et les institutions.

En 1936, le Québec adhère au programme fédéral conjoint pour venir en aide aux personnes âgées de 70 ans et plus et, en 1937, la *Loi d'assistance aux mères nécessiteuses* est votée. On y ajoute une Loi concernant une aide aux aveugles nécessiteux.

En 1959, Québec signe avec le fédéral un accord suivant lequel celui-ci s'engage à déboursier la moitié des montants payés aux personnes nécessiteuses qui sont en chômage. Fait sans précédent, on donne de l'argent à des personnes sans emploi mais aptes au travail.

Il est bon, à ce stade-ci, de rappeler que la compétence sur la sécurité sociale au Canada est partagée entre les provinces et le fédéral. Ce dernier tire sa compétence de l'article 91, paragraphes 1A, 2A et 3 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui traitent de la dette et de la propriété publique, de l'assurance-chômage et du prélèvement de deniers par tout mode ou système de taxation<sup>5</sup>. La compétence provinciale découle pour sa part de l'article 92, paragraphes 7, 8, 13 et 16, qui portent sur les hôpitaux et les institutions de charité, les institutions municipales, la propriété et les droits civils et, « généralement, [sur] toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province ».

Ainsi, le régime d'assistance publique du Canada voit le jour en 1966 et remplace dès lors les différents programmes sociaux<sup>6</sup>. Ce régime lie le pouvoir législatif des provinces et le pouvoir de dépenser du Parlement. L'assistance sera désormais fournie en partie par les provinces et en partie par le fédéral.

Auparavant, en 1961, le législateur québécois avait formé un comité d'étude sur l'assistance publique. Son rapport, connu sous le nom de « Rapport Boucher », fut rendu public en 1963.

---

4. *Loi de l'assistance publique*, S.Q. 1921, c. 79.

5. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 et 31 Victoria, c. 3.

6. Assistance-vieillesse, allocations aux aveugles, aux invalides et assistance-chômage.

Son contenu a non seulement inspiré la province en vue de la rédaction de la nouvelle *Loi d'aide sociale*, mais il a aussi influencé directement le régime fédéral de l'assistance publique de 1966<sup>7</sup>.

Ce Rapport reconnaît pour la première fois l'avènement d'un *droit* à l'aide sociale :

Le gouvernement du Québec désirait explicitement reconnaître, [...] le principe selon lequel tout individu dans le besoin a droit à une assistance de la part de l'état, quelque soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin.<sup>8</sup>

Le Rapport recommande de plus l'unification des lois pertinentes<sup>9</sup> ainsi qu'une orientation de l'action sociale vers la prévention individuelle et collective. Le Comité souhaite par ailleurs une meilleure coordination entre les différents ministères touchant le domaine de la sécurité sociale. Le ministre Cloutier allait plus tard faire siennes ces conclusions<sup>10</sup>.

On ne parle plus de charité. Il aura fallu cependant plus de six ans au législateur pour donner suite à ces recommandations. Enfin, le 1<sup>er</sup> novembre 1970, la *Loi d'aide sociale* est proclamée après avoir été sanctionnée au mois de décembre de l'année précédente<sup>11</sup>.

### 1.3. Objectifs et buts de la nouvelle *Loi d'aide sociale*

Le ministre Cloutier s'exprime ainsi quant au but visé par cette Loi :

L'objectif général des mesures d'aide sociale est de rétablir le niveau de vie si ce niveau est tombé en dessous du minimum déterminé par le législateur. Ces mesures sont complémentaires et constituent un dernier recours une fois que tous les autres moyens ont été épuisés. Ces mesures se reconnaissent à leur caractère résiduaire par rapport au caractère d'universalité des mesures de sécurité sociale proprement dites.<sup>12</sup>

Nous observons donc que l'aide sociale s'annonce comme une mesure complémentaire. Elle est le dernier recours et constitue un complément nécessaire aux autres mesures de sécurité sociale<sup>13</sup>. Le ministre insiste

7. GROUPE D'ÉTUDE INTERPROVINCIAL SUR L'ADMINISTRATION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, *Le régime de sécurité sociale au Canada*, Ottawa, 1980, p. 26.

8. *Rapport Boucher*, Québec, Éditeur officiel, 1962, p. 118.

9. Par exemple, *Loi de l'assistance publique, Loi des allocations scolaires, Loi des allocations aux aveugles*, etc.

10. François Cloutier, ministre de la Famille et du Bien-Être social, en fit directement mention lors d'un discours à l'occasion de la 2<sup>e</sup> lecture du projet de loi d'aide sociale; Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 1969, p. 4418.

11. L.Q. 1969, c. 63, modifiée par L.Q. 1970, c. 44.

12. *Supra* note 10, p. 4419.

13. Par exemple, les accidents du travail, l'assurance-automobile, la Régie des rentes, l'assurance-chômage, etc.

fortement sur ce principe et il y revient à plusieurs reprises dans son discours :

Le motif de l'intervention de l'aide sociale est d'ordre très général, un état de besoins essentiels ne pouvait être satisfait autrement que par l'aide sociale. Cet état de besoins donne ouverture à un droit à l'aide et ce droit est une notion qui situe bien l'aide sociale dans le contexte de la sécurité sociale moderne.<sup>14</sup>

Plus loin, il ajoute: « il ignore [le projet] les causes des situations de besoin »<sup>15</sup>.

Soulignons, de plus, que dans ce régime l'on n'accède à l'aide que dans les cas où l'on est privé de moyen de subsistance et que l'ensemble de nos biens ne dépasse pas certaines normes prévues par le règlement.

Il est important, selon nous, de bien saisir l'historique de ce projet puisque nous examinerons plus loin l'interprétation que les différents tribunaux font des articles concernant le système de prêt à l'aide sociale. Le ministre quant à lui est malheureusement avare de commentaires et ne donne de précisions que sur l'article 13 qui consacre le principe du prêt. Il signale bien cependant que cet article n'a aucunement pour but :

... de remplacer les procédures légales ordinaires qui prévalent dans de telles situations. Au contraire, ils viennent répondre à des situations toute particulières et temporaires.<sup>16</sup>

Le *Journal des débats* de l'Assemblée nationale, et plus particulièrement l'étude article par article du projet de Loi, nous apprend qu'aucune discussion n'a eu lieu en rapport avec l'article 13, à l'exception des questions d'un député qui interroge le ministre concernant la question de l'intérêt à être versé ou non sur l'argent prêté...<sup>17</sup>.

#### **1.4. L'aide sociale sous forme de prêt, sa codification**

Nous croyons utile de retranscrire intégralement les articles et règlements de la *Loi d'aide sociale* qui ont trait au prêt et au remboursement du prêt. De plus, il importe de faire part des modifications et amendements qui ont été apportés à ces articles depuis l'entrée en vigueur de la Loi.

Tout d'abord, le principe général de l'aide sociale est défini à l'article 3 :

3. L'aide sociale est accordée sur la base du déficit qui existe entre les besoins d'une famille ou d'une personne seule et les revenus dont elle dispose.

14. *Supra* note 10, p. 4421.

15. *Id.*

16. *Id.*, p. 4423.

17. *Id.*, p. 4454.

pourvu qu'elle n'en soit pas exclue en raison de la valeur des biens qu'elle possède.

Quant aux modalités de l'aide, l'article 4 explique ce qui suit.

4. L'aide sociale est fournie en espèce, en nature ou sous forme de services, de prêt ou de garantie du remboursement d'un emprunt, conformément aux règlements.

Ces deux derniers articles n'ont pas subi de modifications depuis l'entrée en vigueur de la Loi. Quant à l'article 13, en voici la version originale.

13. Une personne peut bénéficier de l'aide sociale en attendant le versement d'une somme qui doit lui provenir de la réalisation d'un droit ou de la liquidation d'une affaire, si elle est autrement admissible à l'aide sociale ;  
Elle assume alors l'obligation de rembourser, jusqu'à concurrence des sommes d'argent ou de la valeur des biens qu'elle recevra, le montant de l'aide qui lui est ainsi accordée *et le gouvernement est alors subrogé aux droits de cette personne jusqu'à concurrence du montant de ces sommes et de la valeur de ces biens. Ce montant peut, en tout temps, être recouvré à titre de dette due au trésor public.*<sup>18</sup>

Nous soulignons volontairement une partie de cet article afin de faire ressortir l'objet de la première modification de ce texte. En effet, en 1980, le législateur remplace cette partie du texte par ce qui suit.

... à moins que le ministre n'ait choisi d'être subrogé aux droits de cette personne jusqu'à concurrence du montant de ces sommes et de la valeur de ces biens.<sup>19</sup>

Comme on peut le constater, cette modification, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1981, fait en sorte que la possibilité de subrogation du Gouvernement devienne discrétionnaire alors que celle-ci était automatique selon la première version de l'article.

Tout récemment, par le biais d'un projet de loi *omnibus*, le *projet de loi 84*, le législateur a substantiellement transformé le texte de l'article 13. Ce nouvel article est maintenant en vigueur depuis le 20 juin 1984 et sa nouvelle formulation se lit comme suit :

13. Une personne seule ou une famille doit rembourser l'aide sociale reçue alors qu'elle attendait la réalisation d'un droit, jusqu'à concurrence des sommes d'argent ou de la valeur des biens reçus, qu'elle bénéficie ou non de l'aide sociale au moment où se produit l'événement qui donne ouverture à l'exercice du droit.

18. *Loi de l'aide sociale*, L.Q. 1969, c. 63, a. 13.

19. *Loi de l'aide sociale*, L.Q. 1969, c. 63, a. 13, modifiée par la *Loi pour favoriser la perception des pensions alimentaires*, L.Q. 1980, c. 21, a. 18 (maintenant *Loi sur l'aide sociale*, L.R.Q. c. A-16).

À moins que le ministre n'ait choisi d'être subrogé aux droits de la personne seule ou de la famille, le premier alinéa s'applique de plein droit dès la date de l'événement qui donne ouverture à l'exercice du droit jusqu'à la date de sa réalisation, qu'il s'agisse ou non d'un droit attaché à la personne.<sup>20</sup>

Cet article fut modifié suite à un jugement de la Cour d'appel du Québec. Celle-ci renversa l'interprétation que la Commission des affaires sociales donnait à l'ancien article 13. Nous nous y attarderons plus en détail au deuxième chapitre.

D'autres éléments furent ajoutés à l'article 13 par le projet de loi et visent la personne en attente d'assurance-chômage. Cet ajout faisait suite à une dissension (sur laquelle nous reviendrons plus loin) entre la Commission des affaires sociales et l'Administration qui interprétaient différemment une directive appliquée par cette dernière.

**13.3.** Une personne seule qui peut devenir admissible à des prestations en vertu de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage à la suite d'une cessation de travail, ou une famille dont un adulte est dans la même situation, ne peut recevoir l'aide sociale à compter de cette cessation jusqu'à l'expiration de la période déterminée par règlement, sauf lorsque cette aide est nécessaire pour éviter que cette personne seule ou cette famille ne se trouve dans une situation qui constitue un danger pour la santé ou risque de la conduire au dénuement total.

Toutefois, l'aide sociale peut être accordée pendant la période visée au premier alinéa, dans la mesure où une personne seule ou une famille y demeurerait admissible en tenant compte des prestations d'assurance-chômage dues pour cette période.<sup>21</sup>

Accessoirement à un prêt, s'associe toujours la notion de remboursement. L'article 25a) prévoit que l'on doit rembourser l'aide sociale lorsque : « ... l'aide a été accordée en vertu de l'article 13 ».

Le nouveau projet de loi change quelque peu cet article en remplaçant « en vertu de l'article 13 » par « alors que l'article 13 s'appliquait »<sup>22</sup>.

Pour ce qui est des règlements, seul l'article 67 nous intéresse et celui-ci indique le moment où le montant doit être remboursé, c'est-à-dire lors de la réception « des sommes d'argent ou de la valeur des biens »...<sup>23</sup>.

Il sera intéressant d'observer dans les prochaines étapes de notre démarche, l'interprétation que la Commission des affaires sociales donne à l'ancien article 13 et l'interprétation conférée par les tribunaux supérieurs.

---

20. L.Q. 1984, c. 27, a. 37.

21. *Id.*, a. 14.

22. *Id.*, a. 15.

23. *Règlement sur l'aide sociale*, R.R.Q., c. A-16, r. 1, a. 67a).

L'interprétation de la Commission étant maintenant codifiée par le nouvel article 13, la jurisprudence de l'ancien article 13 devrait donc conserver toute sa valeur.

Mais voyons d'abord le litige qui oppose les prestataires en attente d'assurance-chômage et l'Administration de l'aide sociale.

## 2. L'aide sociale et l'assurance-chômage, un nœud gordien !

### 2.1. Le problème

Au cours du printemps 1979, intervient entre la Commission d'emploi et d'immigration du Canada (C.E.I.C.) et le ministère des Affaires sociales (M.A.S.) une entente<sup>24</sup> selon laquelle, conformément à l'article 48(2) de la loi de 1971 sur l'assurance-chômage<sup>25</sup>, la C.E.I.C. s'engage à verser directement au M.A.S., avec le consentement du prestataire, le montant nécessaire, pour rembourser au M.A.S. les sommes versées au prestataire sous forme de prêt en vertu de l'article 13 de la *Loi d'aide sociale* (version originale).

Depuis plusieurs années, le M.A.S. devait effectivement traiter un plus grand nombre de demandes d'aide en attente d'assurance-chômage et, conséquemment, ne parvenait pas à récupérer efficacement les sommes avancées aux prestataires. Au niveau de l'administration des fonds publics, il était indéniable que l'entente produirait de bons résultats en terme de remboursements.

Là où le problème s'est posé, c'est que, suite à cette entente et compte tenu du fait que la cession de prestation par la C.E.I.C. vers le M.A.S. ne pouvait s'opérer avant la cinquième semaine d'une période de prestations d'assurance-chômage<sup>26</sup>, le M.A.S. a émis une directive dont l'effet réel empêchait le versement de toute aide conditionnelle avant l'expiration de ce délai.

Une telle directive était illégale car elle avait pour effet de rayer de la Loi l'article 13 pour les gens en attente d'assurance-chômage, en créant une présomption de revenu. Le M.A.S. supposait une réception des prestations d'assurance-chômage tant qu'il n'y avait pas de retard au sens de l'entente.

---

24. « Entente entre la Commission de l'emploi et de l'immigration et le gouvernement du Québec relativement à la cession des prestations ».

25. *Loi sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, c. 48 et modifications.

26. L'organisme fédéral ne pouvait consentir à la cession des prestations tant qu'il n'y avait pas effectivement de retard dans le paiement de celles-ci.

Nous disions antérieurement que cette directive découlait de l'entente intervenue entre le M.A.S. et la C.E.I.C.. Dans la section 3, concernant l'application de cette entente, il était indiqué :

- 3.1. La commission et le gouvernement du Québec conviennent de se prévaloir de l'alinéa 48(2) [...] pour toute allocation versée à un prestataire lorsque les prestations qui lui sont dues ne sont pas payées :
- a) au début de la cinquième semaine suivant le début d'une période initiale de prestation ;
  - b) [...] <sup>27</sup>

Le résultat concret de cette entente, et de la directive qui en découla, fut, par conséquent, d'exclure le versement de l'aide conditionnelle pour les chômeurs, quelle que soit leur situation financière, durant les cinq semaines suivant leur demande d'assurance-chômage.

## 2.2. La portée pratique du problème

Lentement mais sûrement, les plaintes et les demandes de révision commencèrent à affluer à chaque bureau régional d'aide ainsi qu'à la Commission des affaires sociales.

Pourquoi lentement ? La raison en est assez simple. Rares sont les gens qui, victimes d'une mise à pied, déposent une demande d'aide sociale en même temps que leur demande d'assurance-chômage. La plupart des gens tiennent pour acquis le retard normal de la C.E.I.C. et s'organisent pour subsister quelque temps sans revenu ou avec de petites économies.

L'idée ou plutôt, la nécessité, de faire une demande d'aide sociale ne vient habituellement qu'au cours de la deuxième ou de la troisième semaine de chômage.

Au bureau local d'aide sociale, on indiquait aux gens qu'ils n'avaient plus que deux ou trois semaines d'attente. S'ils persistaient dans leur demande, on rendait alors une décision de refus, basée sur la directive, et ainsi la révision par le bureau régional devenait illusoire par l'écoulement du temps. Cela se confirmait d'autant plus relativement à la demande d'appel à la Commission des affaires sociales. Il s'agissait donc, en fait, d'un appel de principe plutôt qu'une démarche permettant un résultat concret pour le prestataire. Nous y reviendrons plus loin.

N'oublions pas que dans la réalité, une personne qui a droit à l'assurance-chômage attend facilement de 5 à 6 semaines depuis la date de sa demande, pour recevoir son premier chèque.

---

27. *Supra*, note 24.

Il faut cependant souligner que l'octroi de l'aide gratuite (par opposition à l'aide sous forme de prêt), ne subissait aucun délai pour les personnes qui y devenaient admissibles bien qu'elles aient touché de l'assurance-chômage (prestations moindres que celles de l'aide sociale).

La directive précitée n'avait aucune source légale et provenait plutôt d'un plan strict de saine gestion de l'administration du M.A.S.. En effet, plusieurs millions de dollars étaient ainsi versés chaque année à des personnes en attente de prestations de chômage.

### 2.3. La position de la Commission des affaires sociales

Plusieurs cas se sont rendus jusqu'à la Commission des affaires sociales, bien que tous les prestataires appelants l'aient plutôt fait par principe. En effet, il est important de rappeler que le délai pour être entendu par la Commission, division de l'aide sociale, est en général d'au moins quatre à six mois.

La position des appelants apparaissait relativement simple : on alléguait une demande d'aide sous forme de prêt (article 13) sans égard au fait que l'on recevait de l'assurance-chômage, à une date rapprochée, en autant que le prestataire était autrement admissible à l'aide sociale selon les normes prévues. Il n'y a pas à établir de distinctions là où le législateur s'abstient.

De plus, il était plaidé que la directive administrative n'avait pas force de loi.

Les arguments de l'Administration de l'aide sociale, en plus de s'appuyer sur la directive, indiquaient que la situation de l'appelant n'était pas couverte par l'article 13 parce que son droit aux prestations avait déjà été reconnu.

Dans une première décision à cet effet, la Commission déclare :

Les directives administratives ne lient pas la Commission qui ne doit se baser que sur la loi et les *Règlements de l'aide sociale* pour prendre ses décisions. En fait, l'appelant aurait dû être aidé sous forme de prêt selon l'article 13 de la loi puisqu'au moment de sa demande, il était admissible à l'aide sociale.<sup>28</sup>

Dans une autre décision, la Commission indique :

L'article 3 établit clairement son droit à l'aide. Celle-ci devant combler le déficit entre les besoins et les revenus dont dispose un requérant qui n'est pas exclu à cause de la valeur de ses biens. La Commission ne peut trouver aucun fondement légal à la décision de refuser l'aide à l'appelant à cause de ses revenus « à recevoir » puisque l'article 3 parle de revenus dont une personne *dispose* [...]. Il apparaît donc clair que des revenus futurs ne peuvent priver un requérant de son droit à l'aide sociale.<sup>29</sup>

28. *Aide sociale-122*, [1980] C.A.S. 997, p. 998.

29. AS-251-53025 cité dans AS-253-53188, 17/12/81.

Dans cette décision, ainsi que dans plusieurs autres<sup>30</sup>, la Commission a toujours soutenu le même raisonnement par rapport à l'article 13 et elle aurait d'ailleurs été fort mal placée pour agir autrement, compte tenu de sa jurisprudence.

En définitive, il appert que ces décisions n'étaient somme toute que des déclarations de principe puisque lorsqu'elles intervenaient, l'appelant recevait déjà ses prestations de chômage.

Les bénéficiaires demandaient donc à la Commission d'ordonner à l'Administration qu'elle paie les prestations qui leur étaient dues. La Commission n'y vit pas d'intérêt, puisque le montant est immédiatement remboursable au M.A.S.<sup>31</sup>.

Dans le rapport annuel 1979-80 de la Commission des affaires sociales, celle-ci se prononce quant à ces pratiques administratives douteuses concernant l'aide sociale.

En effet, suivant l'article 44 de sa loi constitutive<sup>32</sup>, la Commission peut faire des recommandations sur les lois, règlements, directives et pratiques administratives au sujet desquels elle entend des appels, requêtes ou demandes.

Celle-ci se prononce ainsi, après avoir évoqué le problème :

... la Commission déplore cette façon de procéder. Cette pratique contrevient aux dispositions de l'article 13 [...] Cette attitude équivaut à refuser d'octroyer l'aide sociale alors que des personnes y avaient droit.

[...]

La Commission RECOMMANDE donc d'abandonner cette pratique qui contrevient aux dispositions de la Loi et du Règlement de l'aide sociale.<sup>33</sup>

Après toutes ces tentatives infructueuses, l'on se tourna vers les tribunaux supérieurs pour tenter de faire invalider la directive.

## **2.4. La position des tribunaux supérieurs**

Plusieurs recours particuliers furent pris, par voie de mandamus, ou par requête en jugement déclaratoire<sup>34</sup>. Dans certaines régions, dont Montréal,

30. AS-253-53188, 17/12/81 ; *Aide sociale-78*, [1981] C.A.S. 595.

31. AS-281-52465, 04/02/82 et AS-255-52874 cité dans AS-281-52465, 04/02/82.

32. *Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q. c. C-34.

33. Commission des affaires sociales, *Rapport annuel 1979-80*, Éditeur officiel du Québec, p. 46.

34. *Guinois c. P.G. du Québec*, C.S., Mtl, n° 500-05-009493-832, 16 novembre 1983, J.E. 84-10, M. le juge Benoit.

les bureaux d'aide sociale refusèrent même de recevoir les demandes, en avisant verbalement le prestataire de sa non-admissibilité, et ce contrairement à la Loi (règlement 62) selon laquelle toute décision doit être rendue par écrit.

Tous les recours particuliers furent réglés par le ministère sans être plaidés. L'on décida donc de se servir du recours collectif.

Ainsi, un recours collectif fut intenté contre le M.A.S. et on demanda l'émission d'un bref de mandamus assorti d'une ordonnance interlocutoire valable jusqu'au jugement final. On réclama également à la Cour de verser au requérant, ainsi qu'aux membres du groupe, les prestations auxquelles ils avaient droit selon la *Loi d'aide sociale*.

Le recours fut refusé tant par la Cour supérieure<sup>35</sup> que par la Cour d'appel<sup>36</sup> et la permission d'en appeler à la Cour suprême fut rejetée.

Le juge Vaillancourt de la Cour supérieure note en l'espèce que le requérant ne s'est point prévalu des moyens d'appel (révision et C.A.S.) courants :

Il n'a pas épuisé tous les moyens mis à sa disposition par la loi et il n'apparaît pas à ce tribunal, pour cette raison, que les faits allégués justifiaient les conclusions qu'il recherche.<sup>37</sup>

Le juge, aussi paradoxalement que cela puisse paraître, souligne aussi que les recours internes peuvent être plus rapides et beaucoup moins coûteux.

Le juge Bélanger, de la Cour d'appel, reprend les mêmes arguments en s'appuyant lui aussi sur l'arrêt *Harelkin*<sup>38</sup> dont il tire l'extrait suivant :

Les cours ne doivent pas se servir de leur pouvoir discrétionnaire pour favoriser les retards et les dépenses à moins qu'elles ne puissent faire autrement pour protéger un droit.<sup>39</sup>

Il s'interroge de plus sur la pertinence du recours en mandamus en affirmant que :

En effet, contrairement à la prétention de celui-ci [le requérant] ce n'est pas à l'inaction des intimés qu'il s'attaquait mais plutôt à une décision qu'il considérait comme erronée et qu'il avait *intérêt* à faire corriger *jusqu'au moment où les prestations d'assurance-chômage seraient véritablement reçues*.<sup>40</sup>  
(Les soulignements sont de nous.)

35. *Vézina c. M.A.S.*, C.S., Mtl, n° 500-05-000010-807, 06/11/80.

36. *Vézina c. M.A.S.*, C.A., Mtl, n° 500-09-001369-800, 03/11/81.

37. *Supra* note 35, p. 13.

38. *Harelkin c. The University of Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561.

39. *Arrêt Vézina*, *supra* note 36, p. 4.

40. *Supra* note 36, p. 5.

En fait, sans se prononcer sur le fond du droit, le juge signalait indirectement que, recours préalable ou non, le requérant n'avait plus d'intérêt en droit puisqu'il avait reçu ses prestations.

La situation de ces milliers de prestataires semblait donc sans issue. C'était le nœud gordien, la quadrature du cercle. Il semble peu probable qu'une action en nullité, ou une requête en jugement déclaratoire dans le cadre d'un recours collectif, auraient obtenu plus de succès, étant donné cette dernière citation du juge Bélanger quant à la question de l'intérêt.

Dans une perspective globale, nous étions témoins du pouvoir réel d'une directive supplantant en pratique l'application d'une loi.

On était bien loin de la notion de complémentarité entre l'aide sociale et les autres lois de la sécurité sociale à laquelle le ministre Cloutier fit allusion à plusieurs reprises<sup>41</sup>.

Il aurait fallu préciser qu'il existerait une complémentarité à court terme et une autre à long terme. Ainsi, les causes de la situation de besoin du prestataire potentiel ne furent pas ignorées contrairement à ce qu'avait affirmé le ministre<sup>42</sup>.

L'administration du M.A.S., se sachant dans une situation inconfortable, demanda donc au législateur québécois de légaliser sa directive, ce qui fut assuré par le projet de loi 84<sup>43</sup>. Le nouvel article (13.3) retranscrit en bonne partie cette directive et il serait maintenant difficile de l'attaquer par voie légale.

Par ailleurs, nous remarquons que l'article indique qu'une « personne seule qui peut devenir admissible à des prestations de la loi de 1971 sur l'assurance-chômage », ne peut pas recevoir d'aide sociale sous forme de prêt. Il y a donc une condition relative au refus du prêt, soit l'admissibilité à l'assurance-chômage.

Reportons-nous cependant à l'entente conclue entre le C.E.I.C. et le M.A.S., et plus précisément à la section 2 de celle-ci. Il y est en effet prévu certaines modalités d'échange d'informations, selon lesquelles le C.E.I.C. transmettra au M.A.S. tout renseignement nécessaire à l'analyse d'une demande d'aide sociale et ce, lorsque possible, dans les quarante-huit heures de la demande. Le M.A.S. peut ainsi savoir assez rapidement si le requérant d'aide sociale est admissible ou non à des prestations d'assurance-chômage.

---

41. *Supra*, note 12.

42. *Supra*, notes 14 et 15.

43. *Supra*, note 20.

Il est quand même paradoxal de constater qu'une période d'environ quarante-huit heures puisse suffire au C.E.I.C. pour répondre au M.A.S. alors qu'une période d'au moins cinq à six semaines est de mise pour la réponse au premier intéressé, c'est-à-dire le prestataire...

Remarquons aussi que le nouvel article 13.3 réfère à « une période déterminée par règlement », période qui ne fut réellement établie que par une modification au *Règlement de l'aide sociale* par le décret 1322-85, publié dans la Gazette Officielle du Québec du 10 juillet 1985<sup>44</sup>. Ledit règlement n'entra en vigueur que le 1<sup>er</sup> août 1985<sup>45</sup>, soit plus d'un an après l'approbation du projet de loi 84 (20 juin 1984).

Le contenu du règlement reprend à peu de choses près la substance de l'entente M.A.S. — C.E.I.C. quant à l'établissement de certaines périodes d'attente pour les prestataires en quête d'indemnité.

Aucun développement jurisprudentiel n'a suivi la mise en vigueur de ce nouveau règlement.

### 3. L'interprétation de l'article 13 par la Commission des affaires sociales et les droits extrapatrimoniaux

Une analyse chronologique des jugements de la Commission et des tribunaux supérieurs nous permettra de voir de quelle manière la Commission a interprété l'article 13 de la *Loi d'aide sociale*.

Cette démarche se limitera principalement aux décisions concernant les droits extrapatrimoniaux (droits rattachés exclusivement à la personne) ceux-ci ayant été source d'une abondante jurisprudence.

#### 3.1. Les droits extrapatrimoniaux

Ce sont les droits qui ne sont détenus que par des personnes physiques. Par exemple, il pourra s'agir du droit à la vie, à la sûreté, à la vie privée, à l'intégrité physique, etc.

Entre autres, la Commission s'est penchée à plusieurs reprises sur la question de l'intégrité physique. Que devait-on appliquer lorsqu'une personne subissait un dommage corporel suite à un accident où la responsabilité incombait à un tiers? En attendant que les poursuites se règlent, l'aide sociale devait-elle être fournie sous forme de don ou plutôt sous forme de

---

44. (1985) 117 G.O. II, 3525, a. 4.

45. *Id.*, a. 13; le nouveau règlement porte le numéro 22.3.

prêt? Quel était le droit visé par l'ancien article 13 et quels en étaient les biens exemptés<sup>46</sup>?

Pour une meilleure compréhension, nous étudierons l'ancien article 13 en le subdivisant en trois parties.

### **3.1.1. « Une personne peut bénéficier de l'aide sociale en attendant le versement d'une somme »**

Dans un jugement datant de 1976, la Commission des affaires sociales décide que :

Ledit article 13 intervient alors, croit la Commission, dans tous les cas ou une personne attend « le versement d'une somme (...) ».<sup>47</sup>

L'expression « une personne peut bénéficier » ne comporte aucune indication à l'effet qu'il doive s'agir d'une personne présentant une demande initiale d'aide sociale. Dans ce dossier, le procureur du prestataire interprète grammaticalement cette portion de l'article 13 en indiquant que s'il est dit qu'une personne « peut bénéficier », c'est donc qu'elle n'est pas encore bénéficiaire. La dame recevait déjà l'aide sociale au moment où elle a eu un accident. Son procureur argumentait que celle-ci devait donc recevoir l'aide sociale sous forme de don et qu'elle ne devait aucunement rembourser l'aide reçue en attendant la réalisation de son droit.

D'autres décisions de la Commission confirment cette interprétation<sup>48</sup>.

### **3.1.2. « qui doit lui provenir de la réalisation d'un droit »**

Quel était le « droit » visé?

Dans le cas de dommages-intérêts pour blessures corporelles, les arguments des prestataires étaient toujours à l'effet qu'il s'agissait là d'un droit strictement personnel. Il y avait une différence à faire entre le droit à une indemnité fondée sur une perte de salaire et l'obtention d'une autre indemnité résultant de souffrances et de dommages corporels. Le salaire étant un revenu, celui-ci était donc déductible de l'aide sociale alors que

---

46. Pour une meilleure compréhension, nous renvoyons le lecteur aux notes 18 et 19 pour la révision de l'ancien article 13.

47. *Aide sociale-82*, [1976] C.A.S. 264, p. 265.

48. *Aide sociale-101*, [1977] C.A.S. 373; *Aide sociale-73*, [1978] C.A.S. 428; *Aide sociale-22*, [1978] C.A.S. 79; *Aide sociale-121*, [1980] C.A.S. 993; etc.

l'indemnité corporelle ne l'était pas. Il s'agissait donc d'un capital ou d'un avoir liquide.

La Commission résolut le problème en soumettant que :

... le droit dont il est question n'est nullement spécifié et doit être perçu comme très englobant. Peu importe, soutient la Commission, le type de circonstances et de considérations qui agissent au niveau de l'exercice du recours ou à celui de l'obtention d'une indemnité résultant dudit exercice.<sup>49</sup>

Une très abondante jurisprudence de la Commission a toujours soutenu ce principe en rappelant que l'aide sociale doit être une mesure de dernier recours. De plus, on signale que l'aide pouvait être refusée par l'intermédiaire de l'article 12a) si le prestataire n'exerçait pas ses droits et recours.

Peu importe la nature d'un tel droit, s'il permet d'obtenir certaines sommes que la personne pourrait utiliser pour satisfaire à ses besoins, à moins d'une raison suffisante pour ne pas l'exercer, il doit normalement être préalablement exploité.<sup>50</sup>

D'autres décisions indiquent que l'article 13 ne fait pas de distinction entre le droit à une indemnité ou à tout autre droit et qu'il n'y a donc pas lieu d'en établir.

Les tribunaux de droit commun eurent l'occasion de donner leur opinion sur le sujet dès 1977. Il s'agissait d'une demande de remboursement<sup>51</sup> de 2000 \$ suite à une réception d'indemnité par Dame Brodeur, concernant des inconvénients, souffrances et préjudices esthétiques qu'elle avait subis lors d'un accident d'automobile.

La Cour d'appel décida que Dame Brodeur n'avait pas à rembourser les sommes reçues puisqu'elle n'avait pas obtenu l'aide sociale en attendant le versement de l'indemnité, mais plutôt en raison de son état d'indigence. Elle était en effet prestataire d'aide sociale antérieurement à l'accident. Le Juge Rinfret ajouta de plus que :

49. *Supra* note 47, p. 266.

50. *Aide sociale-101*, [1977] C.A.S. 373, p. 375; voir aussi *Aide sociale-72*, [1978] C.A.S. 425, p. 426; *Aide sociale-58*, [1979] C.A.S. 525, p. 528; *Aide sociale-121*, [1980] C.A.S. 993; *Aide sociale-36*, [1982] C.A.S. 570; *Aide sociale-22*, [1978] C.A.S. 79; etc.

51. Il est à noter que le ministère des Affaires sociales avait le choix de procéder par recours devant les tribunaux de droit commun pour récupérer toute somme d'argent due à son ministère. Il pouvait d'ailleurs cumuler le recours auxdits tribunaux et la procédure par avis de remboursement selon la *Loi de l'aide sociale*. Le recours devant le tribunal de droit commun était plus profitable lorsque le débiteur n'était plus prestataire de l'aide sociale puisqu'on pouvait alors procéder par voie de saisie (salaire, meuble) après jugement.

Il n'y a d'ailleurs pas dans la présente instance une double indemnité car si l'intimé a un actif, *il est compensé par le passif qu'elle subit par suite de son accident.*<sup>52</sup>

(Les soulignements sont de nous.)

Il en serait autrement si l'indemnité reçue tenait lieu, par exemple, de perte de salaire.

De plus, on ajouta que l'article 25 de la Loi limitait l'obligation du bénéficiaire d'aviser le ministre de tout changement dans sa situation rendant inexacts les renseignements fournis en vue d'obtenir de l'aide sociale. Le fait que Dame Brodeur ait eu un accident n'entraînait aucun effet sur l'obtention de l'aide consentie auparavant. Seul le versement de l'indemnité pouvait changer la condition financière de l'assistée et c'est à ce moment qu'elle devait avertir le ministère.

La Commission des affaires sociales n'a pas partagé cette position de la Cour d'appel et elle l'a réaffirmé par la suite à plusieurs reprises. Elle persista dans son interprétation, en prétendant que l'article 13 était d'application automatique, qu'il visait tant les droits extrapatrimoniaux que patrimoniaux et qu'il n'était pas nécessaire que le bénéficiaire ait signé d'engagement de remboursement pour l'appliquer. Selon la Commission :

Qu'il y ait engagement écrit ou non de rembourser, l'aide est remboursable. Tout en étant consciente que son interprétation de la portée de l'article 13 n'est pas partagée par la Cour d'Appel du Québec, la Commission croit qu'elle peut, à l'intérieur de l'exercice de sa juridiction, maintenir l'interprétation qu'elle a faite d'ailleurs à plusieurs reprises, dans le passé...<sup>53</sup>

La Commission continua aussi d'alléguer que cet article s'appliquait rétroactivement dès l'attribution du droit dont le bénéficiaire attendait la réalisation<sup>54</sup>.

La Commission poursuit donc le raisonnement qu'elle avait entrepris, d'autant plus que la Cour supérieure, en 1978, rejeta une requête pour l'émission d'un bref d'évocation visant à faire casser une décision de la C.A.S., qui refusait de suivre l'arrêt *Brodeur* de la Cour d'appel, en invoquant qu'il s'agissait d'une erreur de droit commise à l'intérieur de sa juridiction<sup>55</sup>.

---

52. *P. G. Q. c. Brodeur*, [1977] C.A. 162; le jugement de la Cour provinciale, qui avait rejeté l'action, est publié à [1976] C.P. 113.

53. *Aide sociale-14*, [1981] C.A.S. 104, p. 106; voir aussi AS-027-53242 du 28/09/81.

54. *Aide sociale-14*, [1981] C.A.S. 104, p. 105; voir AS-04-13224 du 25/03/82 et AS-72-53669 du 09/08/82.

55. Jugement de la Cour supérieure rapporté à *Aide sociale-70*, [1978] C.A.S. 193.

Avant de « boucler la boucle » à l'aide d'autres jugements des tribunaux supérieurs, vérifions certains faits quant à la manière de rembourser l'aide sociale versée sous forme de prêt.

**3.1.3. « Elle assume alors l'obligation de rembourser, jusqu'à concurrence des sommes d'argent ou la valeur des biens qu'elle recevra, le montant de l'aide qui lui est ainsi accordée et... »**

Selon la Commission, l'obligation de remboursement intervenait seulement jusqu'à concurrence des sommes d'argent ou de la valeur des biens reçus.

Une jurisprudence constante était aussi à l'effet que l'obligation de rembourser l'aide sociale reçue en attendant qu'une somme d'argent provenant d'une autre source ne soit versée, découlait du libellé même de l'article 13. Cette obligation subsistait indépendamment du fait de l'ignorance, par le prestataire, de la possibilité d'une aide sous forme de prêt ou de son non-engagement à rembourser le montant d'aide reçu<sup>56</sup>.

On pouvait donc ne pas être informé d'un droit et cela ne changeait rien vis-à-vis la Commission. Par exemple, dans une décision non rapportée de 1980, l'appelant contestait une décision lui réclamant 1 200 \$ au motif qu'il avait reçu des prestations d'assurance-chômage durant la même période.

La difficulté principale de ce dossier était que l'appelant s'était vu refuser l'assurance-chômage parce qu'il n'avait pas accumulé assez de semaines pour se qualifier. Il n'avait pas contesté. C'est la Commission qui a décidé de le qualifier suite à une hausse du taux régional du chômage. Entre temps, il bénéficia de l'aide sociale. La Commission souligne qu'il :

Importait peu que le fait que le bénéficiaire était dans l'attente de la réalisation d'un droit ait été dénoncé au moment où l'aide sociale a été demandée et au moment où elle a été accordée.<sup>57</sup>

La Commission permettait ainsi à l'Administration de l'aide sociale, d'inverser unilatéralement, en cours d'aide, le titre en vertu duquel l'aide sociale est versée à un bénéficiaire, si celui-ci y est toujours admissible.

Quant aux montants dudit remboursement, il se présente deux possibilités.

56. *Aide sociale-14*, [1981] C.A.S. 104, p. 106 ; AS-281-53223 du 16/02/82 ; AS-60-12963 du 30/09/82 ; AS-014-53777 du 19/10/82 ; *Aide sociale-54*, [1980] C.A.S. 521 ; *Aide sociale-73*, [1978] C.A.S. 427 ; etc.

57. AS-278-53884, 19/10/82.

Lorsque la somme à être réalisée est une valeur en biens ou un avoir liquide au sens de l'article 52 du *Règlement d'aide sociale*, la Commission décide que l'article 13 de la *Loi s'applique dans la mesure où la valeur est supérieure à 1 500 \$ ou 2 500 \$, selon qu'il s'agisse d'une personne seule ou d'une famille*<sup>58</sup>. Ainsi donc, l'on déduira 1 500 \$ ou 2 500 \$ de toute indemnité corporelle versée au bénéficiaire.

Cependant, lorsque la somme à réaliser est un revenu au sens de l'article 40 du règlement, l'article 13 s'applique sans restrictions puisque le revenu constitue un élément de calcul du déficit, sans aucune déduction ou exemption<sup>59</sup>. De plus, il est bon de souligner que certaines sommes servant à la réalisation du droit peuvent être déductibles, telles les honoraires d'avocats<sup>60</sup>.

### 3.2. L'affaire *St-Pierre*

Un récent jugement de la Cour d'appel du Québec, dans l'affaire *St-Pierre*, réaffirme la position que cette Cour exprimait dans l'arrêt *Brodeur* et réanime le débat sur certains aspects de l'article 13.

Dans cette affaire, un bref d'évocation fut émis au motif que la Commission avait erré en droit à l'intérieur de sa propre juridiction.

Les faits étaient les suivants: à l'âge de 17 ans, alors qu'il était pensionnaire dans un institut de sous-doués, *St-Pierre* fut victime d'un accident au cours duquel il perdit un doigt et l'usage presque total de la main gauche. Il n'a jamais appris à lire, à écrire ou à calculer. Il serait à toute fin pratique, inapte à occuper un emploi, même sans l'accident. Depuis sa sortie de l'institut, il était bénéficiaire d'aide sociale. Son action en dommages-intérêts fut rejetée en première instance et ce jugement fut renversé en 1979 par la Cour d'appel qui lui accorda 20 085 \$ en dommages-intérêts.

C'est seulement en 1975, au moment de l'inscription en appel, qu'il signe une formule l'engageant à rembourser l'aide sociale versée en attendant le résultat de son action en appel.

Voici comment la Cour d'appel s'exprime au sujet de l'application de l'article 13:

---

58. *Supra* note 23, a. 52: « Sous réserve du paragraphe *c* de l'article 46, la valeur globale des biens du ménage ne doit pas excéder le montant de 2 500 \$ pour une famille et de 1 500 \$ pour une personne seule. Sous réserve du paragraphe *a* de l'article 46, l'avoir liquide du ménage ne doit pas excéder un montant analogue dans l'un et l'autre cas ».

59. *Aide sociale-101*, [1977] C.A.S. 373; *Aide sociale-78*, [1978] C.A.S. 441.

60. AS-252-54181, 24/03/83; *Aide sociale-58*, [1979] C.A.S. 525.

Au moment où il signe l'entente par laquelle il convient de rembourser l'aide sociale qui lui sera versée jusqu'à ce qu'il réalise sa réclamation, il recevait l'aide sociale depuis déjà quelque temps et a continué à la recevoir jusqu'à la demande de remboursement, en mai 1979. Il est à noter que durant tout ce temps il n'y a eu aucun changement dans sa condition financière. *Il recevait ces bénéfiques à cause de son état d'indigence.* La créance n'existait pas au moment de la signature de son engagement. L'intimé n'avait à ce moment-là qu'un droit d'action *qui est devenu une créance seulement lorsque la Cour d'Appel a rendu sa décision.*<sup>61</sup>

(Les soulèvements sont de nous.)

Donc, le fait de recevoir déjà des prestations d'aide sociale au moment de l'accident s'avère important à considérer. De plus, il apparaît que la créance n'est véritablement créée que lors du jugement final. Le juge Malouf continue en disant que :

La Commission a fait une erreur de droit en ne retenant pas la distinction entre les droits ordinaires et ceux attachés à la personne.<sup>62</sup>

En lisant les articles de la Loi, on s'aperçoit que le droit de recevoir de l'aide sociale est un droit attaché à la personne... De plus, en vertu de l'article 24, les sommes versées ou les biens fournis à titre d'aide sociale sont incessibles et insaisissables. Le recours dont dispose St-Pierre à la suite de cet accident en est un de responsabilité délictuelle pour blessures corporelles. Lui seul peut ici exercer son droit et aucun créancier n'est autorisé à le faire à sa place. Le juge Malouf conclut qu'il s'agit d'un droit exclusivement attaché à sa personne<sup>63</sup>.

La Cour d'appel a donc reconnu ce que les prestataires, par l'entremise de leurs avocats, affirmaient depuis nombre d'années. La Cour suprême refusa la permission d'en appeler.

Enfin, dans le cadre d'une requête pour jugement déclaratoire relativement à un avis de remboursement de 10 501 \$ de l'aide sociale, le juge Dugas de la Cour supérieure réaffirme les principes des arrêts *St-Pierre* et *Brodeur*<sup>64</sup>.

Il y a maintenant lieu d'examiner brièvement la réaction de la C.A.S. face à ces arrêts et plus spécialement face à l'arrêt *St-Pierre*.

61. *Service des affaires sociales de la Ville de Montréal et P.G. du Québec c. Jacques St-Pierre et C.A.S.* [1983] C.A. 25, p. 28.

62. *Id.*, p. 29.

63. *Id.*, p. 29.

64. *Contant v. P.G. du Québec, C.S., Joliette*, n° 700-05-000541-832, 30/09/83, M. le juge Dugas.

### 3.3. La période « post *St-Pierre* »

#### 3.3.1. Les droits extrapatrimoniaux

Les commissaires semblent avoir fait leur deuil de leur ancienne interprétation de l'article 13 suite à l'arrêt *St-Pierre*. La plupart des décisions dont nous avons pu prendre connaissance, démontrent que la Commission donne sa bénédiction aux indemnités reçues par un prestataire suite à un dommage résultant d'une perte d'intégrité physique.

Dans une décision datant du 26 janvier 1984, la Commission conclut sommairement en ces termes, après avoir exposé la *ratio* de l'arrêt *St-Pierre* : « la Commission *n'a d'autres choix* que d'accueillir l'appel de l'appelant »<sup>65</sup> (Le soulignement est de nous).

Il s'agissait d'un cas où une personne avait perçu des dommages-intérêts, par la voie des tribunaux de droit commun et dont les faits étaient plus ou moins analogues à l'arrêt *St-Pierre*.

#### 3.3.2. Les « autres » indemnités assimilables aux droits extrapatrimoniaux

Qu'en est-il des autres indemnités de nature extrapatrimoniale mais provenant des différentes lois statutaires du droit de la sécurité sociale ?

Nous parlons ici de l'incapacité partielle ou totale permanente de la *Loi des accidents du travail*, du déficit anatomo-physiologique de la *Loi de l'assurance-automobile*, de la rente d'invalidité du régime des rentes du Québec, etc.

Suite à l'arrêt *St-Pierre*, la C.A.S. dispense les bénéficiaires de l'obligation de rembourser uniquement dans le cas d'indemnités résultant d'un délit ou d'un quasi-délit au sens du Code civil. Certains ne partagent pas cette interprétation restrictive et estiment que le principe dégagé par la Cour d'appel devrait s'étendre à tous les cas impliquant la réception d'une somme d'argent pour perte d'intégrité physique, par exemple les indemnités versées à la suite d'un accident de travail ou d'automobile, ou encore les indemnités versées en vertu d'une loi statutaire comme la *Loi sur la Régie des rentes*, etc. Évidemment, ces situations doivent nécessairement être *antérieures* au nouvel article 13, celui-ci excluant dorénavant toute référence au jugement

---

65. AS-279-54307, 26/01/84, p. 3 ; voir aussi les arrêts suivants : *Aide sociale-13*, [1984] C.A.S. 136 ; *Accidents du travail-1*, [1984] C.A.S. 3 ; *Aide sociale-48*, [1984] C.A.S. 603 ; et les arrêts cités dans *Aide sociale-4*, [1985] C.A.S. 108, p. 113.

de la Cour d'appel en précisant « qu'il s'agisse ou non d'un droit attaché à la personne »<sup>66</sup>.

À ce propos, le juge Malouf, par la plume de Trudel dans son *Traité de droit civil du Québec*, nous soumet une définition très large des droits attachés à la personne :

En regard de la relation de cause à effet qui se trouve entre les art. 1980 et 1031 C.C., les droits attachés à la personne d'un débiteur s'identifient, à toutes fins pratiques, aux droits non patrimoniaux. Il y en a deux catégories, qui engendrent deux exceptions à l'action des créanciers.

*D'abord, ce sont les droits insaisissables* : par exemple, la créance de salaire quant à cette portion déclarée insaisissable par l'art. 599 C.P. Par nature ces créances seraient des biens patrimoniaux. Mais, *en édictant des insaisissabilités, la loi en change la nature. En les considérant indispensables à la vie du débiteur, on les rend inséparables de sa personne...*

En second lieu — et de toute évidence — les droits qui, par essence, n'entrent pas dans le patrimoine d'une personne, sont incapables d'être exercés par les créanciers, ou tout autre tiers. Ici se placent tous les droits de la personnalité, même si incidemment ils sont capables de contenir ou de produire des biens, des actifs qui deviendraient patrimoniaux. Telle la séparation de corps, qui peut donner lieu à une réclamation d'avantages matrimoniaux. Il faut aussi ranger dans cette exception tous les droits qui ont la personne comme considération primordiale et indispensable : l'usage ou l'habitation, la pension alimentaire, et, comme exemple additionnel l'indemnité de préjudice causé à la personne ou à la réputation par un délit ou quasi-délit.<sup>67</sup>

Mentionnons également le jugement rendu par la Cour supérieure dans l'affaire *Poulin c. C.A.S.*<sup>68</sup> où une requête en évocation fut présentée à l'encontre d'une décision de la Commission des affaires sociales. Le demandeur était bénéficiaire d'aide sociale depuis 1979 ; il avait subi un accident de travail en 1977, pour lequel il avait reçu une somme de 3 349.18 \$ de la Commission de la santé et sécurité au travail en septembre 1982, ladite somme représentant une rente d'incapacité permanente pour la période du 4 août au 1<sup>er</sup> décembre 1981. Il avait également reçu, en décembre 1982, une somme de 6 683 \$ à titre de rente d'invalidité de la Régie des rentes du Québec, couvrant la période du 1<sup>er</sup> septembre 1981 au 31 novembre 1982. Environ 8 mois après avoir avisé le bureau local, soit le 12 septembre 1983, le ministère lui transmettait trois avis de remboursement, pour une somme de 8 648.87 \$, couvrant la période du 4 août 1981 au 31 décembre 1982. Son

66. Les jugements étudiés dans cette section ne concernent que l'ancien article 13 bien qu'ils puissent être postérieurs à l'entrée en vigueur du nouvel article 13 (20/06/84).

67. *Supra* note 61, p. 29.

68. *Poulin c. C.A.S.*, C.S., Frontenac, n° 235-05-000117-847, 21/06/85, M. le juge Dufour.

appel fut rejeté par la C.A.S. le 25 avril 1984 et il signifiait une requête en évocation le 14 août 1984.

Sans faire aucune distinction entre les prestations versées par la C.S.S.T. ou la R.R.Q., le juge Dufour assimile la situation du requérant à celle de l'appelant dans l'affaire *St-Pierre*. Pour lui, les montants reçus :

ne sont pas moins hypothétiques et problématiques que l'indemnité accordée dans le cas *St-Pierre*. Le tribunal est d'avis qu'une personne est dans l'attente de la réalisation d'un droit tant qu'un juge ou une instance décisionnelle ne lui a pas reconnu ce droit. Dès lors, le droit d'un individu au versement d'une somme ne naît pas à compter de l'événement susceptible de générer un droit mais à compter de la décision ou du jugement se prononçant sur ce droit.<sup>69</sup>

Toutefois, le tribunal rejette la demande d'évocation au motif que même si la C.A.S. a commis une erreur en s'écartant de la jurisprudence de la Cour d'appel dans l'affaire *St-Pierre*, il ne s'agit pas d'une erreur déraisonnable portant atteinte à la juridiction. Il cite la jurisprudence récente de la Cour suprême concernant la limitation du contrôle judiciaire des tribunaux supérieurs à l'égard des erreurs de nature juridictionnelle, notamment les arrêts *Blanchard c. Control Data*, *Hôpital St-Luc c. Lafrance*, et *Syndicat des professeurs du Collège Lévis-Lauzon c. Collège Lévis-Lauzon*<sup>70</sup>. La décision du juge Dufour fait présentement l'objet d'un appel devant la Cour d'appel.

La position de la Commission des affaires sociales concernant l'application de l'arrêt *St-Pierre*, face aux bénéficiaires recevant une somme d'argent forfaitaire en vertu de la *Loi sur l'assurance automobile* ou en vertu de la *Loi sur les accidents du travail*, est nettement contradictoire.

Ainsi dans trois décisions, les commissaires ont suivi l'arrêt *St-Pierre* et refusé d'appliquer l'article 13 à des bénéficiaires ayant déjà reçu une indemnité versée à titre de déficit anatomo-physiologique en vertu de la *Loi sur l'assurance automobile*<sup>71</sup>. Mais dans deux autres décisions, les membres de la Commission ont assimilé une telle indemnité à un revenu qu'il fallait comptabiliser à ce titre<sup>72</sup>.

Dans le même sens, on a refusé d'appliquer l'arrêt *St-Pierre* au père d'un enfant décédé à la suite d'un accident d'automobile, suite à la réception d'une indemnité de décès de la Régie de l'assurance automobile du Québec<sup>73</sup>.

---

69. *Id.*, p. 7.

70. *Blanchard c. Control Data*, [1984] 2 R.C.S. 476; *Hôpital St-Luc c. Lafrance*, [1982] 1 R.C.S. 974 et *Syndicat des professeurs du Collège de Lévis-Lauzon c. C.E.G.E.P. de Lévis-Lauzon*, [1985] 1 R.C.S. 596.

71. AS-38-14441, 06/02/84; *Aide sociale-13*, [1984] C.A.S. 136; AS-20-13797, 08/12/83.

72. AS-42-14786, 06/05/85; *Aide sociale-1*, [1985] C.A.S. 99.

73. AS-95-13824, 23/01/84.

Dans le cas des sommes versées à titre d'incapacité permanente en vertu de la *Loi sur les accidents du travail*, la Commission a d'abord déterminé que les montants représentant les arrérages d'une rente mensuelle d'incapacité partielle permanente devaient être comptabilisés comme des revenus puisqu'il s'agissait d'indemnités se rapportant à une période précise (ce qui excluait l'application de l'arrêt *St-Pierre*)<sup>74</sup>.

Le même raisonnement est adopté dans l'affaire *Bolduc c. C.A.S.*<sup>75</sup> où le juge Savoie rejette une demande d'évocation à l'encontre d'une décision de la Commission des affaires sociales. Celle-ci avait maintenu l'avis de remboursement émis par le ministère, à l'égard d'un accidenté du travail ayant reçu une somme de 63 669,89 \$, à titre de rente d'incapacité permanente.

Quant aux montants résultant de la capitalisation, pour l'avenir, d'une rente d'incapacité permanente, la Commission, malgré la dissidence de l'un de ses membres, considère qu'on ne doit pas suivre l'arrêt *St-Pierre*, puisque les indemnités sont fixées en fonction des revenus du travailleur avant l'accident ce qui se rapproche davantage de la notion de revenu<sup>76</sup>.

Cette décision toutefois n'a qu'un effet relatif, puisqu'il s'agissait d'une demande aux fins de récupérer l'aide sociale versée entre le moment où le bénéficiaire avait été informé qu'une somme de 2 938,24 \$ lui serait versée à titre de capitalisation et le moment où il avait effectivement reçu la somme. Le juge Poirier ajoute :

Il ne s'agit pas ici d'un montant forfaitaire pour compenser une perte d'incapacité physique ou de dommages corporels. Le montant reçu par l'appelant malgré son caractère forfaitaire, remplace par sa capitalisation une rente mensuelle minimale qui constitue un remplacement partiel de revenu.<sup>77</sup>

Deux autres décisions entretiennent la controverse. Une décision du 25 juillet 1984 considère comme un trop-perçu l'aide versée dans l'attente d'un montant global de 4 666,58 \$ à titre de compensation pour incapacité partielle permanente<sup>78</sup>. Une autre décision, en date du 8 novembre 1985, assimile à de l'avoir liquide, une somme de 6 397,41 \$ reçue à titre de capitalisation d'une rente d'incapacité partielle permanente<sup>79</sup>.

---

74. AS-027-54152, 17/08/83; AS-15-15409, 20/11/84 et AS-10-15720, 01/01/85.

75. *Bolduc c. C.A.S.*, C.S., St-François, n° 450-05-000404-851, 02/12/85, M. le juge Savoie.

76. AS-254-54349, 01/04/85.

77. *Id.*, p. 14.

78. AS-024-54851, 25/07/84.

79. AS-38-14594, 08/11/85.

Soulignons que dans l'affaire *Bolduc*, le juge Savoie mentionne que si l'incapacité permanente n'avait été augmentée que pour l'avenir :

Il faudrait conclure que l'aide sociale serait justifiée uniquement de cesser le versement des prestations à compter du commencement du paiement de la rente, mais ne pourrait réclamer le remboursement des sommes payées antérieurement puisqu'en l'absence de toute rétroactivité, l'augmentation de rente couvrirait l'avenir sans toucher à la période écoulée.<sup>80</sup>

En raison de leur caractère périodique, les indemnités versées à titre d'incapacité totale temporaire, suite à un accident de travail, devraient recevoir le même traitement et être assimilées à des revenus, quoique nous n'ayons relevé aucune décision à cet effet.

Dans les cas où les bénéficiaires recouvrent une somme d'argent versée à titre d'indemnité de remplacement du revenu, la Commission refuse d'appliquer l'arrêt *St-Pierre*, même si le versement est effectué à la suite d'un événement ayant entraîné des blessures corporelles. Ainsi en est-il en matière de rentes d'invalidité du régime des rentes du Québec<sup>81</sup> et d'indemnités de remplacement du revenu en vertu de la *Loi sur l'assurance automobile*<sup>82</sup>.

Mentionnons que certaines lois, telle la *Loi sur l'assurance automobile*, à l'article 74, ou encore la *Loi sur la Régie des rentes du Québec*, à l'article 145, déclarent que les indemnités payables sont incessibles et insaisissables, sauf dans les cas visés à l'article 13 de la *Loi sur l'aide sociale*. Ces dispositions, même si elles n'ont pas pour effet de régler définitivement la question, sont parfois citées par les commissaires de la C.A.S. pour rendre leurs décisions. Cet argument n'a qu'une valeur relative, puisque l'on décrit toutes les indemnités payables sans distinguer celles résultant de l'exercice d'un droit attaché à la personne des autres indemnités. À notre connaissance, les tribunaux de droit commun ne se sont pas encore prononcés sur la portée de ces articles.

Il apparaît donc important de bien qualifier *la source* de l'indemnité reçue par le biais d'une loi de la sécurité sociale faisant suite à une réclamation pour perte d'intégrité physique. Même si certains arrêts semblent ambigus dans leur visée, il ne faut pas confondre les différentes formes de la sécurité sociale.

Tel que déjà mentionné, l'aide sociale est une prestation sélective qui fournit une aide aux indigents selon la gravité de leur situation. Cette aide

---

80. *Supra* note 75, p. 5.

81. AS-117-54743, 05/03/84; AS-027-54963, 10/10/84; AS-105-14901, 05/09/84; AS-038-15007, 21/09/84; AS-073-54588, 17/07/84; AS-073-54888, 05/12/85.

82. AS-073-54558, 18/07/84; AS-130-54015, 05/03/84.

devient possible par le principe de la solidarité collective et elle s'obtient par la péréquation sociale. Le fondement de ce droit est l'indigence.

Par contre, la *Loi sur l'assurance automobile*, la *Loi sur les accidents du travail* ou encore la *Loi sur le régime des rentes du Québec* sont des prestations d'assurance sociale qui préconisent une réciprocité assureur/assuré. Les prestations d'assurance sociale sont généralement versées sans considération des ressources à partir du moment où l'on peut se qualifier. La participation financière des bénéficiaires est souvent obligatoire et directe, contrairement à l'aide sociale qui se finance à même les recettes fiscales générales de l'État. Il doit y avoir réalisation d'un risque (ex. : accident d'automobile, accident du travail) pour y être admissible.

Il ne s'agit pas du même risque social. Il est donc important de considérer la qualification de l'objet de la prestation, qui est vraisemblablement le risque devant être assuré, et cela advenant tout cumul.

Ainsi, en certaines circonstances, il semble qu'on voit un cumul là où, au sens strict du terme, il n'y en existe pas vraiment. En fait, la prévention des cumuls doit évidemment se réaliser avec un souci d'efficacité administrative, mais pas au point de dénaturer les fondements même de la philosophie et des objectifs d'un système de sécurité sociale.

#### **4. Le nouvel article 13 ou l'arrêt *St-Pierre* a contrario...**

Comme dans le cas du problème soulevé par les bénéficiaires en attente d'assurance-chômage vis-à-vis leur droit à l'aide sociale, le législateur québécois a substantiellement modifié l'article 13 de façon à rejoindre l'interprétation qu'en avait toujours faite l'administration de l'aide sociale.

Nous renvoyons le lecteur à la note 20 pour le texte du nouvel article 13, tel qu'édicte par le projet de loi 84.

La rédaction de ce nouvel article écarte l'application de la jurisprudence élaborée depuis les arrêts *St-Pierre*<sup>83</sup>, *Contant*<sup>84</sup> et *Brodeur*<sup>85</sup>, à l'effet qu'un bénéficiaire n'est pas tenu de rembourser les prestations d'aide sociale accordées en attendant le règlement d'une réclamation, suite à l'exercice de son droit, s'il s'agit d'une réclamation en vue de compenser une perte d'intégrité physique.

Donc, il faut s'en remettre à l'interprétation que donnait la C.A.S. de l'ancien article 13, consacrée dans le nouvel article, à l'effet que le droit visé à

---

83. *Supra*, note 61.

84. *Supra*, note 64.

85. *Supra*, note 52.

cet article 13 est « très englobant » et qu'il couvre tant les droits patrimoniaux que les droits extrapatrimoniaux.

Il comprendrait donc le droit à une compensation pour perte d'intégrité physique.

De plus, alors que dans l'arrêt *St-Pierre*, la Cour d'appel reconnaissait que le bénéficiaire était dans l'attente de la réalisation d'un droit à compter du jugement <sup>86</sup>, le nouvel article 13 prévoit l'obligation de rembourser depuis la « *date de l'événement* » qui donne ouverture à l'exercice du droit.

Pour empêcher les tribunaux d'apporter des distinctions là où il ne devrait pas y en avoir, soulignons que le nouvel article ne réaffirme pas que :

Une personne peut bénéficier de l'aide sociale en attendant le versement d'une somme qui doit lui provenir de la réalisation d'un droit (...)

Cette dernière phrase de l'ancien article 13 fut complètement retranchée. On n'y retrouve que l'obligation de remboursement.

L'effet du nouvel article est donc d'abolir l'ancienne distinction entre l'aide sous forme de don et l'aide sous forme de prêt, de sorte qu'il n'est dorénavant plus question d'aide conditionnelle, ou d'aide sous forme de prêt, pour une personne dans l'attente de la réalisation d'un droit.

On écarte ainsi l'un des principes établis par la Cour d'appel selon lequel l'Administration ne peut, par « une inversion de titre » <sup>87</sup>, réclamer rétroactivement l'aide versée à l'origine sous forme de don. Désormais, les prestations sont accordées à tous suivant la règle générale de l'article 3, sans qu'il ne soit fait mention d'aide conditionnelle. L'on note cependant, que l'article 4 de la *Loi d'aide sociale* indique toujours que l'aide peut être fournie sous forme de prêt.

Là ne s'arrêtent pas les modifications que le législateur québécois a apportées. En effet, le nouveau texte prévoit que l'obligation de remboursement appartient à une personne seule ou à « une famille ».

La famille dont l'un des membres réalise un droit, peut donc se voir réclamer les prestations qui lui ont été versées depuis la date de l'événement générateur du droit.

La définition de « famille » apparaît à l'article 1b) de la *Loi d'aide sociale*, dans la section concernant les définitions :

---

86. *Supra* note 61, p. 28.

87. *Supra* note 61, p. 30.

les conjoints ou le conjoint survivant ainsi qu'un enfant à leur charge, le conjoint séparé judiciairement ou de fait ainsi qu'un enfant à sa charge ou une personne célibataire ainsi qu'un enfant à sa charge.<sup>88</sup>

Quant à cet article, et contrairement à ce qui prévalait, la famille, à tout le moins, devient ici une entité juridique.

Une certaine absurdité se pointe à l'horizon... Doit-on présumer qu'un conjoint séparé judiciairement, ou de fait, est tenu de rembourser ce que l'ex-conjoint recueille suite à l'obtention d'un droit extrapatrimonial ou autre? L'hypothèse ayant pour base que ce dernier dilapide tout l'argent qu'il reçoit.

On peut le penser, en analysant *a contrario* un jugement récent de la Cour provinciale où étaient poursuivis, conjointement et solidairement, le mari et la femme concernant un remboursement d'une somme d'environ 9 000 \$, somme acquise sans droit. Le juge Cloutier affirme que :

Le tribunal en vient donc à la conclusion que la « personne » visée par l'article 25 est celle dont parlent les articles 19 à 23 de la loi et les articles 7.01 à 9.06 du règlement: le requérant, celui à qui l'aide sociale est versée; le législateur eut-il voulu que le remboursement puisse être exigé de toute personne bénéficiant de l'aide sociale parce que membre de la famille du requérant qu'il se serait exprimé comme il l'a fait aux articles 2, 3, 6 et 15.<sup>89</sup>

Remarquons que le mot « famille » est inclus dans les derniers articles cités par le juge. L'action fut donc renvoyée en regard du conjoint non-réceptiendaire. Nous croyons néanmoins que cette situation est totalement injuste envers le conjoint séparé, d'autant plus qu'il s'agit d'une indemnité découlant d'un droit personnel.

Toujours en ce qui a trait à la notion de « famille », soulignons que la Commission s'est aussi penchée sur le problème touchant l'identification de la, ou des personnes, devant rembourser l'aide. À plusieurs reprises, on a conclu qu'un remboursement ne pouvait être exigé d'un membre de la famille si l'aide ne lui a pas été versée directement.

La Commission a d'ailleurs fait des recommandations à ce sujet par l'entremise de son Rapport annuel de 1979-80 :

La Commission SOUMET donc que les mots : « personne qui reçoit l'aide » (art. 25) ou « personne qui bénéficie de l'aide » (art. 13), devraient être précisés dans la loi pour éviter toute confusion quant à la personne tenue au remboursement et de manière à ne pas pénaliser la personne qui n'est pas responsable du remboursement réclamé.<sup>90</sup>

88. *Loi sur l'aide sociale*, L.R.Q., c. A-16, a. 1c).

89. *P.G. du Québec c. Bédard et Drapeau-Bédard*, [1984] C.P. 117, p. 120.

90. COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES, *Rapport annuel 1979-80*, Éditeur officiel du Québec, p. 42.

Il semble que le législateur ne retient que la première partie de la recommandation et ignore la deuxième quant à la pénalisation d'une personne à qui on ne peut reprocher de faute.

Mentionnons enfin que le nouveau texte de l'article 13 ne prévoit plus le cas d'un individu en attente de la liquidation d'une affaire.

Passant maintenant à la dernière étape de cette étude, nous commenterons certaines situations possibles lors de l'application de l'article 13 dans le temps. Nous vérifierons également la légalité de cet article.

## 5. Commentaires

Manifestement, le nouvel article 13 impose de nouvelles règles du jeu. Ces nouvelles normes dérivent des anciennes décisions de la Commission sur le sujet et il faudra donc que le juriste y réfère constamment.

Il pourra éventuellement survenir des situations concernant l'applicabilité de l'article 13 dans le temps. Une étude exhaustive serait ici souhaitable pour voir clairement la portée de ce problème. Un bref survol de cette question très complexe permettra néanmoins d'émettre certaines hypothèses. Il en sera de même au sujet de la légalité de l'article 13.

### 5.1. Application de l'article 13 dans le temps

Les hypothèses suivantes concernent la réception d'une somme d'argent par un bénéficiaire, suite à l'exercice d'un recours « en responsabilité délictuelle pour blessures corporelles » subies lors d'un accident, en fonction des termes de l'arrêt *St-Pierre* définissant ce qu'est un droit attaché à la personne.

#### 5.1.1. Le bénéficiaire ayant obtenu jugement et ayant perçu une somme d'argent avant l'entrée en vigueur de la Loi 84

Tel que vu précédemment, la C.A.S. a trouvé de multiples prétextes pour ne pas observer le principe de non-remboursement de l'aide suite à la réception d'une somme d'argent pour préjudice corporel, tel qu'établi par la Cour d'appel dans l'affaire *Brodeur*. Elle dut toutefois s'y résoudre après le jugement *St-Pierre* en date du 30 mars 1983.

Plusieurs prestataires d'aide sociale n'ont pas jugé opportun de contester les avis de remboursement, présupposant que la C.A.S. n'acceptait pas la distinction entre un droit patrimonial et un droit extrapatrimonial. D'autres

ont contesté et ils ont finalement perdu leur cause suite à une décision du Bureau de révision ou de la C.A.S. ayant pour effet de maintenir l'avis de remboursement même dans les cas d'indemnités reçues pour compenser une perte d'intégrité physique. Certains continuent, même à l'heure actuelle, de rembourser une somme de 25 \$ par mois à même leurs prestations mensuelles d'aide sociale<sup>91</sup>.

Dans ces cas, nous estimons que le nouvel article 13 ne devrait pas avoir d'application rétroactive et nous avons identifié certains recours possibles.

#### 5.1.1.1. L'action directe en nullité (a. 33 C.p.c.)

En se référant aux propos du juge Montgomery dans l'affaire *St-Pierre*, à l'effet qu'il y avait violation de la Loi équivalant à une injustice flagrante, il y aurait alors une possibilité d'invoquer que la décision d'imposer un remboursement au bénéficiaire d'aide sociale est entachée d'un abus de pouvoir ou résulte d'une violation de la Loi équivalant à fraude. La jurisprudence semble permettre ce recours<sup>92</sup>. L'avantage de procéder par action directe en nullité est de pouvoir y joindre des conclusions demandant le remboursement des sommes déjà retenues.

Dans l'affaire *Giroux c. C.A.S.*<sup>93</sup>, un prestataire d'aide sociale a d'ailleurs obtenu l'annulation d'un trop payé et d'une décision de la C.A.S. par le moyen de l'action directe en nullité.

Le requérant dans cette affaire avait reçu, en vertu d'un jugement, une somme de 29 278,77 \$ pour des blessures corporelles subies lors d'un accident de motocyclette. Le juge Richard ordonne même au procureur général de rembourser au demandeur la somme de 1 025 \$ retenue à même ses prestations d'aide sociale par le bureau local. De plus, le juge Richard considère que le délai de 27 mois écoulé entre la décision de la C.A.S. et l'institution des procédures, ne revêt pas le caractère de tardivité, vu que le demandeur a procédé par action directe en nullité et qu'une telle action se prescrit par 30 ans. Cette décision fait présentement l'objet d'un appel.

La question du délai demeure néanmoins cruciale. La Cour d'appel a déjà déclaré que, même dans le cadre d'une action ordinaire, la Cour supérieure pouvait rejeter une demande visant à obtenir l'exercice du

---

91. *Règlement sur l'aide sociale*, R.R.Q., c. A-16, r. 1, a. 68.

92. *Sillery c. Sun Oil et Royal Trust*, [1964] R.C.S. 553; *St-Joseph de Beauce c. Lessard*, [1954] B.R. 475; *Commission scolaire de Matane c. Conseil provisoire de la commission scolaire de Matane*, [1975] C.S. 372.

93. *Giroux c. C.A.S.*, C.S., Québec, n° 350-05-000058-840, 20/08/84, M. le juge Richard.

pouvoir de surveillance et de contrôle, dans la mesure où le demandeur n'a pas agi avec diligence: il s'agit de l'affaire *C.S.S.T. c. Pillin*<sup>94</sup>. Plus récemment, la Cour suprême, dans l'affaire *Air Canada c. Cité de Dorval*, déclare dans le cadre d'une action directe en nullité d'un règlement municipal, prise plusieurs années après sa passation: « l'action directe en nullité n'est sujette qu'à la prescription trentenaire de l'article 2242 du Code civil »<sup>95</sup>.

### 5.1.1.2. Requête pour jugement déclaratoire (a. 453 C.p.c.)

Il est maintenant admis en droit québécois, depuis l'affaire *Duquet c. Ville de Ste-Agathe des Monts*<sup>96</sup> que la Cour supérieure peut exercer son pouvoir de surveillance et de contrôle dans le cadre de la procédure prévue à l'article 453 C.p.c. Le droit ainsi exercé demeure soumis au pouvoir discrétionnaire de la Cour supérieure, comme dans l'exercice de sa juridiction en matière de recours extraordinaire, notamment en ce qui concerne le délai raisonnable<sup>97</sup>.

Cette procédure fait l'objet d'un jugement intéressant dans l'affaire *Contant c. P.G. de la province de Québec*<sup>98</sup> où le juge Dugas de la Cour supérieure déclare illégal l'avis de remboursement qu'un bénéficiaire d'aide sociale a reçu suite à la réception d'une indemnité pour préjudice corporel. Celui-ci, admissible à l'aide sociale depuis 1980, avait été blessé par un chien, en 1981, accident pour lequel il reçut la somme de 23 000 \$, en août 1982, en compensation d'une incapacité partielle permanente de 10%.

Même si cet élément n'apparaît pas à la lecture du jugement, les parties ont admis que le Bureau de révision et la C.A.S. n'avaient pas juridiction sur une demande de remboursement puisque les articles 27 et 31 de la *Loi d'aide sociale* n'envisagent pas le pourvoi lorsqu'il s'agit d'une demande de remboursement.

Une décision de la Cour provinciale a d'ailleurs statué que l'article 72 du règlement de la *Loi d'aide sociale*, qui prévoit la révision d'un trop-payé, est ultra vires en l'absence d'une disposition habilitante dans le texte législatif: il s'agit de l'affaire *P.G. du Québec c. Grenier*<sup>99</sup>. Au même effet, voir *St-Pierre*

---

94. *C.S.S.T. c. Pillin*, [1982] C.A. 277.

95. *Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 873.

96. *Duquet c. Ville de Ste-Agathe des Monts*, [1977] 2 R.C.S. 1132.

97. *Les Terrasses Zarolega Inc. c. R.I.O.*, [1981] 1 R.C.S. 94; *Société St-Jean Baptiste de Montréal c. C.U.M.*, [1981] C.A. 168.

98. *Supra*, note 64.

99. *P.G. du Québec c. Grenier*, C.P., Terrebonne, n° 700-02-000622-838, 12/12/84, M. le juge Charette.

c. *Service des affaires sociales de la Ville de Montréal*<sup>100</sup> où le juge Renaud de la Cour supérieure indique que pas plus la C.A.S. que le Bureau de révision n'ont juridiction pour entendre l'appel logé à l'encontre d'une demande de remboursement.

Encore dernièrement, dans l'affaire *P.G. du Québec c. Coutu*, la Cour provinciale a réitéré le principe selon lequel « l'article 27 étant un article qui restreint l'application de la juridiction des tribunaux de droit commun, il doit être interprété restrictivement et limitativement »<sup>101</sup>.

### 5.1.2. Le bénéficiaire recevant une somme d'argent après l'entrée en vigueur de la Loi 84

Il est clair que la nouvelle Loi s'applique immédiatement aux situations se produisant après le 20 juin 1984. Il s'agit de ce que M<sup>e</sup> P.A. Côté appelle « l'effet immédiat » de la loi nouvelle<sup>102</sup>.

Ainsi, un bénéficiaire subissant une blessure après le 20 juin 1984, peu importe qu'il s'agisse d'un droit attaché à la personne ou qu'il soit bénéficiaire d'aide sociale lors de l'événement, est entièrement régi par le nouvel article 13 et doit rembourser l'aide sociale reçue, en attendant la réalisation de son droit.

Certaines difficultés persistent : qu'en est-il des bénéficiaires ayant subi un accident avant l'entrée en vigueur de la Loi 84, mais dont l'indemnité est déterminée par un jugement ou une décision postérieure au 20 juin 1984 ? La situation est-elle différente si le jugement survient avant le 20 juin mais que l'argent est versé après cette date ?

Selon M<sup>e</sup> P.A. Côté :

Le principe de la non-rétroactivité de la loi veut que la loi nouvelle doive s'interpréter de manière à ne pas remettre en cause les faits accomplis dans le passé.

Citant Roubier, il affirme que :

... la loi nouvelle ne saurait, sans rétroactivité, soit affecter la constitution ou l'extinction de situations juridiques validement constituées ou éteintes dans le passé, soit régir les effets entièrement produits dans le passé de ces situations juridiques.<sup>103</sup>

100. *St-Pierre c. Service des affaires sociales de la Ville de Montréal*, C.S., Montréal, n° 500-05-006810-806, 12/03/82, M. le juge Renaud, J.E. 82-371.

101. *P.G. du Québec c. Coutu*, C.P., Joliette, n° 705-02-001582-790, 12/09/85, p. 10, des motifs du juge Bourduas, J.E. 86-75.

102. P.A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, Cowansville, éd. Yvon Blais, 1982, p. 92.

103. *Id.*, p. 104, 105.

Un peu plus loin, il cite des décisions illustrant le principe de la non-rétroactivité de la loi en droit public en précisant que :

Les lois qui attribuent ces pouvoirs à l'Administration doivent s'interpréter comme ne conférant pas la faculté de rendre leur exercice rétroactif.<sup>104</sup>

Mentionnons que la C.A.S., de façon générale, a toujours appliqué le texte législatif en vigueur au moment de l'accident, lorsqu'elle siégeait en matière d'accidents de travail ou d'automobile<sup>105</sup>.

En matière d'aide sociale, la C.A.S. a parfois laissé entendre qu'il fallait appliquer la loi en vigueur le jour de l'accident, dans le cas d'un délit et/ou d'un quasi-délict<sup>106</sup>, ou qu'il fallait à tout le moins l'appliquer au moment où le bénéficiaire reçoit les montants d'argent versés à titre d'indemnité<sup>107</sup>.

Toutefois, suivant un courant jurisprudentiel récent, la C.A.S., se fondant sur le principe que l'aide est versée mensuellement, précise à ce sujet que :

l'aide étant versée mensuellement suivant les dispositions de la loi ou du règlement en vigueur à ce moment, on doit se reporter au temps du versement pour décider du texte à appliquer dans une demande de remboursement, suivant en cela la présomption de non rétroactivité des lois évoquées par le procureur de l'appelante, puisque la loi qui a adopté le nouvel article 13 en juin 1984 n'y a pas pourvu autrement de façon expresse.<sup>108</sup>

Il s'agissait en l'espèce d'un bénéficiaire ayant reçu, en juillet 1984, une somme à titre de rente d'invalidité de la R.R.Q. couvrant la période de mars 1981 au 31 juillet 1984. Ce principe est aussi retenu dans une autre décision en septembre 1985, concernant la réception d'une somme d'argent représentant la rente d'invalidité pour la période du 1<sup>er</sup> octobre 1983 au 30 septembre 1984<sup>109</sup>. La C.A.S. applique le texte de l'ancien article 13, pour les mois d'aide sociale antérieurs à juin 1984 et le nouveau texte, pour la période postérieure.

Même si, dans les décisions concernées, cette distinction n'apporte aucune conséquence pratique pour le bénéficiaire qui doit de toute façon rembourser l'aide, avant comme après l'amendement, une telle différenciation peut devenir importante dans la mesure où les tribunaux de droit commun écartent l'interprétation de la C.A.S. et concluent que les principes dégagés

---

104. *Id.*, p. 113.

105. AT-11-569, 14/01/85; AT-55-259, 06/06/85; AA-51641, 11/11/85.

106. AS-57-15571, 13/08/85.

107. AS-57-16571, 13/08/85 et *Aide sociale-13*, [1977] C.A.S. 33.

108. AS-56-16510, 13/08/85.

109. AS-37-16413, 12/09/85.

dans l'affaire *St-Pierre* sont applicables aux indemnités reçues à titre de rente d'invalidité de la R.R.Q.

Cette attitude pour le moins pragmatique, a le mérite de ne pas appliquer de façon rétroactive le texte de l'amendement à l'égard de l'aide versée avant juin 1984. Quoique les commissaires n'aient pas élaboré les motifs de leurs décisions, on peut présumer qu'ils ont cherché à préserver les droits acquis des bénéficiaires à l'égard des prestations reçues avant l'amendement.

Agir autrement équivaldrait à transformer l'aide versée antérieurement sous forme de don, en aide sous forme de prêt, affectant ainsi les droits acquis des bénéficiaires.

Malgré l'attitude de la C.A.S., il est permis de s'interroger: un bénéficiaire victime d'un délit ou d'un quasi-délit en 1975 et recevant en 1986 une indemnité pour une perte d'intégrité physique, ne peut-il pas prétendre que la loi applicable devrait être celle en vigueur le jour de l'accident et non la loi en vigueur au moment du versement de l'aide? M<sup>e</sup> Côté<sup>110</sup> cite certaines décisions à l'effet qu'en matière de responsabilité civile :

les droits de la victime sont établis au jour de l'acte dommageable, de même: la loi, en droit public, s'interprète de manière à éviter la remise en cause des faits accomplis.<sup>111</sup>

Un tel raisonnement nous paraît encore plus plausible dans le cas d'un bénéficiaire recevant une somme d'argent après le 20 juin 1984, en vertu d'un jugement ou d'une décision rendue avant la modification. On pourra alléguer que le droit se « réalise », au sens de l'article 13, au moment où le jugement est prononcé en faveur du bénéficiaire. Rappelons que la Cour d'appel a déterminé dans l'arrêt *St-Pierre* que le droit du bénéficiaire ne devient une créance qu'à compter du moment où la Cour reconnaît son droit d'action.

## 5.2. Moyens de défense

Même si certaines demandes des prestataires n'entrent plus dans les délais pour contester la décision des agents d'aide sociale ou pour demander l'évocation d'anciennes décisions rendues par la Commission des affaires sociales, une évolution jurisprudentielle récente permet de contester en défense, les réclamations civiles du procureur général du Québec.

110. *Supra* note 102.

111. *Supra* note 102, p. 112-113.

Dans l'arrêt *P.G. du Québec c. Dionne*<sup>112</sup>, le juge Walters accepte le principe que la Cour supérieure puisse annuler une décision de la Commission des affaires sociales en vertu de son pouvoir de surveillance et de contrôle, cela même dans le cadre d'une requête en homologation de la décision contestée et présentée par le procureur général. La Commission des affaires sociales n'a pas appliqué l'arrêt *St-Pierre* en exigeant le remboursement de l'aide versée à un bénéficiaire à la suite d'un accident d'automobile survenu en 1977. Celui-ci avait reçu une somme de 32000\$ en 1980. L'intérêt particulier de la décision est qu'il s'était écoulé plus de deux ans entre la décision de la Commission des affaires sociales et le dépôt de la requête en homologation ; à ce sujet, le juge s'exprime ainsi :

Il est certain que si aujourd'hui, l'intimé voulait procéder par requête en évocation à l'encontre de la décision de la commission, il serait hors délai mais rien ne l'empêche d'attaquer cette décision au niveau de la requête en homologation et de tenter d'obtenir son rejet en recherchant l'application de motifs et règles similaires à l'évocation.<sup>113</sup>

Dans une autre cause, *P.G. du Québec c. Coutu*, dont nous avons déjà fait mention<sup>114</sup>, le procureur général réclamait une somme de 4509\$, représentant des prestations prétendument reçues sans droit par le défendeur au motif que celui-ci aurait eu des revenus non déclarés durant une certaine période. Le défendeur avait demandé, sans succès, la révision du montant du trop-payé et fut débouté par la C.A.S. parce que l'appel avait été logé hors délai. Alléguant les articles 27 et 30 de la *Loi sur l'aide sociale*, le demandeur s'objectait à toute preuve de la défense qui aurait pu modifier le montant de la réclamation au motif que la Cour provinciale n'avait aucun droit de regard sur les décisions rendues par les organismes administratifs compétents.

Le juge Bourduas s'exprime ainsi :

L'article 27, étant un article qui restreint l'application de la juridiction des tribunaux de droit commun, il doit être interprété restrictivement et limitativement. L'article 25 de la loi ne peut être confondu avec l'article 27. L'article 27 crée un mécanisme de révision et d'appel exclusif pour le citoyen lésé. L'article 25 prévoit un autre mécanisme de remboursement contre celui qui aurait reçu de l'aide alors qu'il n'y avait pas droit, ou qu'il aurait utilisée pour des fins autres que celles pour lesquelles elle a été accordée. Tout citoyen a droit à une défense pleine et entière face à une demande en justice. Il peut alléguer tout fait pertinent et prendre toutes les conclusions nécessaires pour écarter une réclamation (art. 183 C.P.C.).<sup>115</sup>

---

112. *P.G. du Québec c. Dionne*, C.S., Kamouraska, n° 250-05-000255-836, 31/07/85, M. le juge Walters.

113. *Id.*, p. 5 du jugement.

114. *Supra*, note 101.

115. *Supra* note 101, p. 10.

Enfin, le jugement du juge Charette dans l'affaire *Grenier*, précitée<sup>116</sup>, concernait une demande de remboursement de prestations reçues à la suite d'une vie maritale non déclarée. Le procureur général alléguait que, n'ayant pas contesté la demande de remboursement au moyen d'une demande de révision ou d'un appel à la C.A.S., le défendeur ne pouvait plus opposer de moyens de défense à l'action. Après avoir déclaré qu'il n'y avait aucune disposition dans la *Loi sur l'aide sociale* prévoyant la contestation d'un trop-payé, le juge en vient à la conclusion que l'article 72 du règlement prévoyant la juridiction des Bureaux de révision sur une décision imposant un trop-payé, est *ultra vires* et que dans le cadre d'une poursuite civile, le défendeur peut faire valoir tous les moyens propres à faire rejeter la réclamation.

S'inspirant des mêmes principes, il semble possible de contester une action civile en réclamation d'un trop-payé résultant d'une application erronée de l'article 13, même dans les cas où la C.A.S. déboute un appel ou encore, dans le cas où la décision initiale n'a pas été contestée. Nous apprenions cependant tout récemment que les arrêts *Coutu* et *Grenier* ont été renversés par un jugement de la Cour supérieure, suite à une évocation du procureur général du Québec à l'encontre du jugement *Coutu*<sup>117</sup>.

### 5.3. Légalité de l'article 13

Dans la mesure où le nouveau texte de l'article 13 a pour effet de priver les bénéficiaires d'aide sociale des indemnités auxquelles ils ont normalement droit pour une atteinte à leur intégrité physique, n'y aurait-il pas lieu d'invoquer l'illégalité de cette disposition en regard des droits prévus dans la *Charte des droits et libertés de la personne*? L'article 1 de la Charte déclare notamment que tout être humain a droit à l'intégrité de sa personne et l'article 6 prévoit que toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens dans la mesure prévue par la loi.

Le juge Bisson de la Cour d'appel du Québec a d'ailleurs ouvert une porte en ce sens avec l'affaire *Wade Johnson c. C.A.S.*<sup>118</sup> en émettant

116. *Supra*, note 99.

117. *P.G. du Québec c. Bourduas*, C.S., Joliette, n° 705-05-000565-856, 30/01/86, M. le juge Forget. En l'espèce, la Cour a déclaré que la Cour provinciale n'avait aucune juridiction pour déterminer le montant des prestations d'aide sociale auxquelles avait droit le mis en cause. Elle a cassé et annulé la décision du juge Bourduas du 12 décembre 1985 et a retourné le dossier au juge afin qu'il en dispose conformément à la Loi. Entre autres motifs, le juge affirme que le droit aux prestations relève exclusivement du ministre, sujet à révision et appel devant la C.A.S., et que la Cour provinciale n'a pas le pouvoir de surveillance et de contrôle à l'égard des décisions du ministère des Affaires sociales.

117a. L.R.Q., c. C-12.

118. *Johnson c. C.A.S.*, [1984] C.A. 61.

l'opinion selon laquelle l'article 8 de la *Loi sur l'aide sociale*, bien que valide, est inopposable à l'appelant puisqu'il produit des effets que le législateur n'a pas prévus, particulièrement en regard de l'article 45 de la Charte. Nous croyons que ce principe pourrait être invoqué dans toute cause dont les faits représentent une similitude avec l'affaire *St-Pierre* et où l'application du nouvel article 13 aurait pour effet de créer une situation injuste.

## Conclusion

Il faut avant tout être conscients que les solutions jurisprudentielles varient d'une procédure à l'autre dans le cas des droits extrapatrimoniaux. Aussi, invitons-nous les praticiens du droit social à analyser soigneusement les faits de chaque dossier. Nous devons malheureusement constater que le grand nombre d'arrêts sur cette question est inversement proportionnel à leur clarté et à leur suite logique.

Face aux solutions retenues par la jurisprudence et certains amendements majeurs à la Loi, nous nous posons légitimement la question de savoir si l'aide sociale est un droit ou non. L'histoire et les buts de la Loi nous indiquent qu'elle est effectivement un droit, mais certains dénouements se révèlent beaucoup moins significatifs. Comme nous l'avons vu pour l'assurance-chômage, ce droit a été longtemps nié et ce pour des raisons d'ordre administratif.

Quant aux droits extrapatrimoniaux ayant une coloration essentiellement personnelle, nous apprenons que le prestataire recevant déjà de l'aide sociale et ayant ainsi consolidé son droit à ladite aide, se voit dès lors dans l'obligation de rembourser l'aide reçue (un droit personnel) à même l'actif réalisé suite à un dommage corporel (un autre droit personnel) qui lui a été fourni parce qu'il a subi une perte (un passif) relativement à son intégrité physique.

Selon les résultats du rapport Boucher et les déclarations du ministre Cloutier, l'aide sociale devrait être un droit légitime et l'on devrait ainsi ignorer les causes de situation de besoin. Certes, l'aide sociale est et doit être considérée comme une mesure de dernier recours, mais le pouvoir judiciaire, comme le pouvoir législatif, doivent apporter toutes les nuances qui s'imposent compte tenu que l'autorisation de recevoir l'aide sociale est aussi un droit attaché à la personne, et ce, selon les paroles même du juge Malouf dans l'arrêt *St-Pierre*.

## Bibliographie

### 1. Monographies :

- Y. SAINT-JOURS, *Traité de la sécurité sociale*, t. 1, *Le droit de la sécurité sociale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980.
- P. GARANT, P. ISSALYS & AL., *La commission des affaires sociales: tribunal administratif d'appel*, travaux du laboratoire de recherche sur la justice administrative (n° 4), Faculté de droit, Université Laval, décembre 1979.
- GRUPE D'ÉTUDE INTERPROVINCIAL SUR L'ADMINISTRATION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, *Le régime de sécurité sociale au Canada*, Ottawa, 1980.
- P.A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, Cowansville, éd. Yvon Blais, 1982.
- HÉTU et MARX, *Droit et pauvreté au Québec, documents, notes et problèmes*, Montréal, éd. Thémis, 1974.

### 2. Articles et revues :

- F. HELEINE, « Le Bill 26, nouveau pas dans le domaine social », (1969) 3 *R.J.T.* 1.
- AZARD et ROY, « L'aide sociale au Québec: un droit ou une charité? », (1970) *R. de D.*, 99.

### 3. Autres :

- Rapport Boucher*, Éditeur officiel du Québec, 1962.
- Débats de l'assemblée nationale du Québec*, 4<sup>e</sup> session, 28<sup>e</sup> législature, volume 8, Commission permanente de la famille et du bien-être social, Éditeur officiel du Québec.
- COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES, *rapport annuel 1979-80*, Québec.
- Manuel de l'aide sociale*, publié par le ministère de la main-d'œuvre et de la sécurité du revenu, 1983.

**ANNEXE I**

La présente entente a été conclue ce            jour d'avril 1979 entre

**LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION**  
ci-après représentée par le directeur exécutif de la région du Québec  
d'une part,

et

**LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**, ici représenté par le sous-ministre des  
Affaires sociales et le sous-ministre des Affaires inter-gouvernementales  
d'autre part.

ATTENDU que la Commission et le ministère des Affaires sociales du Québec  
administrent l'un et l'autre des programmes de prestations à certains bénéficiaires ;

ATTENDU que l'alinéa 48(2) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage permet  
à la Commission de verser à un gouvernement provincial des sommes égales aux  
avances ou aux allocations d'assistance sociale payées par ce dernier aux prestataires  
dans les circonstances mentionnées :

EN FOI DE QUOI les parties en cause conviennent de ce qui suit :

**Section 1 — Dispositions générales**

1.1 Dans la présente entente, les expressions suivantes signifient :

- a) « allocation » : une avance ou une allocation d'assistance versée par le gouvernement du Québec qui n'aurait pas été versée si des prestations avaient été servies pour la période en question ;
- b) « demande renouvelée » : une demande de prestations faite durant une période de prestations courante après une interruption du paiement des prestations ;
- c) « prestataire » : une personne qui a déposé une demande de prestations et qui a le droit de percevoir des prestations pour la période en question ;
- d) « requête d'antidater une demande initiale de prestations » : une demande faite auprès de la Commission pour considérer une demande initiale de prestations comme ayant été formulée à une date antérieure à celle à laquelle elle l'a été effectivement ;
- e) « retenue » : le montant payable au gouvernement du Québec en vertu de l'alinéa 48(2) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage et de l'article 187 du Règlement sur l'assurance-chômage.

La Commission et le gouvernement du Québec s'informeront mutuellement de toute modification à leurs programmes respectifs susceptible d'avoir une répercussion sur la présente entente.

La Commission et le gouvernement du Québec donnera un avis écrit de son intention de mettre fin à la présente entente au moins trois mois avant la date où l'entente prendra fin.

## **Section 2 — Modalités d'échange d'information**

La Commission transmettra au ministère des Affaires sociales du Québec les renseignements nécessaires à l'étude d'une demande d'allocation d'assistance sociale sur le formulaire de demande d'information (voir annexe A) dans les 48 heures suivant la réception de la demande, dans la mesure du possible.

La Commission mettra à la disposition de la Direction générale de l'aide sociale du ministère des Affaires sociales du Québec, sous forme de microfilms ou de microfiches, une copie de la liste quotidienne des prestations payées dans la province du Québec.

La Direction générale de l'aide sociale du ministère des Affaires sociales du Québec s'engage à préserver le caractère confidentiel des renseignements ainsi obtenus et à veiller à ce que ces renseignements servent uniquement à déterminer l'admissibilité aux allocations d'aide sociale en vertu de l'art. 52 de la Loi de l'aide sociale (L.Q. 1969, chap. 63) et de tout règlement s'y rapportant.

## **Section 3 — L'application de cette entente**

La Commission et le gouvernement du Québec conviennent de se prévaloir de l'alinéa 48(2) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage pour toute allocation versée à un prestataire lorsque les prestations qui lui sont dues ne sont pas payées :

- a) au début de la cinquième semaine suivant le début d'une période initiale de prestations ;
- b) au début de la quatrième semaine suivant la date de prise d'effet d'une demande renouvelée de prestations ; ou
- c) au début de la troisième semaine suivant l'acceptation d'une requête d'antidater une demande initiale de prestations.

Le gouvernement du Québec fera parvenir à la Commission un consentement par écrit, signé par le prestataire avant que l'allocation lui soit versée, autorisant la Commission à retenir sur les prestations dues à ce prestataire une somme égale à l'allocation qui lui a été versée et de verser cette somme au gouvernement du Québec.

La Commission versera, s'il y a lieu, une retenue au gouvernement du Québec après réception d'une demande de cession de prestations indiquant l'identité du prestataire, le montant de l'allocation versée et la période pour laquelle l'allocation a été versée.

La Commission versera la retenue au gouvernement du Québec à moins qu'elle ne reçoive la demande de cession de prestations et le consentement par écrit plus de huit semaines après la semaine pour laquelle une allocation a été versée et que des prestations ont déjà été payées pour cette semaine.

La retenue est le moins élevé

- a) du montant net des prestations payables pour la période,  
ou
- b) du montant de l'allocation versée pour la période.

La Commission versera une retenue au gouvernement du Québec lorsqu'une allocation sera versée en raison de la perte ou du vol d'un mandat de prestations.

La Commission versera une retenue au gouvernement du Québec lorsqu'il y aura retard dans le paiement des prestations attribuable au transfert du dossier du prestataire d'un bureau de la Commission à un autre.

#### **Section 4 — Dispositions relatives au remboursement**

Les retenues effectuées en vertu de l'alinéa 48(2) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage seront versées mensuellement au ministère des affaires sociales du Québec au moyen d'un mandat fait à l'ordre du ministre des Finances du Québec et accompagné d'une liste comprenant le détail de chaque retenue.