

Cat. 2.115.12

L'AIDE SOCIALE ET LES MESURES DE CONTRÔLE
ET DE VÉRIFICATION

Juin 1989

Document adopté à la 330e séance de la Commission,
tenue le 20 juin 1989, par sa résolution COM-330-9-1.1

Me André Labonté
Secrétaire de la Commission

Recherche et rédaction :

Me Hélène Tessier, conseillère juridique
Direction de la recherche

Me Béatrice Vizkelety, conseillère juridique
Direction du Contentieux

Traitement de texte :

Chantale Légaré (Direction de la Recherche)
Sylvie Dumaine (Direction du Contentieux)

Note

Ce document a été publié par la Commission des droits de la personne. Le 29 novembre 1995, cette commission a été fusionnée avec la Commission de protection des droits de la jeunesse. Le nom du nouvel organisme est **Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse**.

INTRODUCTION

Il existe à l'égard des assistés sociaux des préjugés malheureusement trop répandus. On oublie souvent que l'assistance sociale fournie par l'État n'est pas un privilège. Au contraire, l'article 45 de la Charte des droits et libertés de la personne prévoit que:

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

Par ailleurs, les personnes qui reçoivent des prestations d'aide sociale doivent pouvoir exercer en pleine égalité, tous les droits et libertés qui leur sont reconnus par la Charte. C'est bien ce que stipule l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne:

"Toute personne a droit à la reconnaissance et l'exercice, en pleine légalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit."

Bien que l'administration ait le pouvoir de contrôler les fonds alloués aux programmes d'aide sociale, il est bien entendu que cette faculté n'autorise pas de limiter, par des procédés inadéquats, l'exercice des droits des prestataires en raison de leur condition d'assistés sociaux.

À cet égard, le sujet des vérifications faites auprès des prestataires de l'aide sociale est particulièrement problématique. Ayant de part et d'autre reçu des plaintes et plusieurs demandes d'intervention sur la question, le Protecteur du citoyen et la Commission des droits de la personne ont décidé de réunir leurs efforts afin d'étudier conjointement les principaux problèmes qui leur ont été soumis.

Cette intervention se limite très précisément aux méthodes de vérifications utilisées par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. Elle se base sur l'examen des diverses mesures de contrôle utilisées par le ministère en relation avec les principes reconnus par la Charte des droits et libertés de la personne, pour conclure en émettant des recommandations qui ont pour but de favoriser un meilleur respect des droits et libertés des prestataires lorsque ceux-ci font l'objet de mesures de vérification.

I. LA DESCRIPTION DES MESURES DE CONTRÔLE ET DE VÉRIFICATION

Pour obtenir une prestation mensuelle d'aide sociale, le dossier d'un postulant est soumis à de multiples vérifications. Dès le départ, le formulaire de demande d'aide sociale exige que le requérant dévoile de nombreux renseignements. Le ministère s'informe notamment des revenus d'emplois, prestations d'assurance-chômage, prestations de la C.S.S.T., allocations de la C.E.I.C., pensions alimentaires, prestations de la R.R.Q., prestations du Régime de pension du Canada, pensions aux Anciens combattants, pensions de sécurité de vieillesse, revenus d'un fonds de pension personnel, revenus de placements et obligations, argent liquide en main, argent en compte de banque, bons, obligations, capital social, polices d'assurance-vie, des biens mobiliers et ainsi de suite. Il est bien entendu que la liste d'informations demandées sur ce formulaire n'est pas limitative.

En cours d'aide, le prestataire est tenu de déclarer au ministère tous les changements qui surviennent dans sa situation. A cette fin, puisque l'aide est mensuelle, le ministère lui expédie avec son chèque un formulaire qui doit être retourné au centre local le 15 du mois, sans quoi le chèque du mois suivant sera retenu jusqu'à la réception du formulaire (1) dûment complété.

En tout temps, avant que l'aide sociale ne soit accordée ou pendant toute la période où une personne reçoit des prestations, on peut aussi exiger que cette personne se soumette à une entrevue au cours de laquelle on vérifie son admissibilité au régime d'aide sociale. Ces entrevues servent notamment à compléter les informations contenues au dossier ainsi qu'à contrôler certaines informations déjà déclarées.

Le ministère dispose également d'autres méthodes qui lui permettent de s'assurer que les renseignements au dossier reflètent la situation réelle des bénéficiaires de l'aide sociale. Il peut vérifier auprès de ministères, organismes gouvernementaux ou encore

d'employeurs les déclarations faites sur les différents formulaires qui lui ont été remis. On constate aussi qu'il effectue des vérifications auprès de personnes vivant dans l'entourage du prestataire ou faisant affaire avec lui pour obtenir des renseignements au sujet de ce dernier. Il peut également, pour fins d'enquête, se prévaloir des pouvoirs considérables prévus dans la Loi sur les commissions d'enquête.

En plus de toutes ces méthodes de contrôle, le ministère a recours aux visites à domicile comme mesure supplémentaire de vérification (2). Ces visites s'effectuent lorsque l'administration soupçonne les prestataires de ne pas avoir révélé des éléments pertinents à l'étude de leur dossier ou de ne pas avoir respecté les obligations qui leur sont imposées par la loi.

En outre on procède également à des visites à domicile dans le cas de clientèles considérées "clientèles à risque" par l'administration. Par de telles catégories, on vise à surveiller de près certains groupes qu'on estime parfois plus susceptibles que d'autres de contrevenir à la loi. Ainsi, par exemple, on vérifiera davantage la possibilité de vie maritale dans le cas d'un dossier concernant une famille monoparentale.

Enfin, le ministère déploie actuellement des efforts considérables à faire des visites à domicile chez les prestataires selon un échantillonnage de clientèle choisi au hasard. Il va sans dire que ces visites ne sont déterminées par la présence d'aucun élément particulier au dossier.

Soulignons en terminant que les dispositions législatives sur l'aide sociale, tout en légitimant le principe que l'État peut procéder à des vérifications auprès des prestataires, ne précisent ni l'étendue de celles-ci, ni la forme qu'elles peuvent revêtir. Il importe donc de bien vérifier que les différentes mesures de contrôle et de vérification que le ministère adopte sont conçues et appliquées de façon à respecter les principes reconnus par la Charte des droits et libertés de la personne.

II. L'ANALYSE DES PROBLÈMES SOULEVÉS PAR L'APPLICATION DES MESURES DE CONTRÔLE EN REGARD DES DROITS ET LIBERTÉS DES PRESTATAIRES

A- LE DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE

1. Les visites à domicile

a) Commentaires généraux

La Charte des droits et libertés de la personne énonce les principes suivants:

Article 4:

"Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation".

Article 5:

"Toute personne a droit au respect sa vie privée".

Article 7:

"La demeure est inviolable".

Article 8:

"Nul ne peut pénétrer chez autrui ni y prendre quoi que ce soit sans son consentement exprès ou tacite".

Article 24.1:

"Nul ne peut faire l'objet de saisies, perquisitions ou fouilles abusives".

Nous avons abordé la question du contrôle et de la vérification de l'admissibilité des prestataires à l'aide sociale en gardant bien à l'esprit la prémisse voulant que l'administration peut contrôler l'usage des fonds publics qu'elle investit dans les programmes d'aide sociale.

Rappelons à cet égard que le droit au respect de la vie privée n'est pas un principe abstrait, ni rigide. Il est interprété en tenant compte des circonstances dans lesquelles il est invoqué. La personne qui fait une demande d'aide sociale s'attend à dévoiler des renseignements concernant ses revenus, ses biens, les sources de revenus provenant d'un emploi, etc. Toutefois, ce n'est pas parce que les intérêts de l'État peuvent justifier ce genre d'ingérence dans la vie privée des prestataires d'aide sociale qu'il faudrait présumer de la part de ceux-ci une renonciation totale au droit au respect de la vie privée.

Le droit est particulièrement exigeant en ce qui concerne le respect de la vie privée et l'inviolabilité de la demeure. Les modalités selon lesquelles sont effectuées les visites à domicile devraient donc refléter cette exigence. En ce sens un principe s'impose : aucune visite à domicile ne peut être effectuée sans obtenir le consentement préalable du prestataire.

b) La nature du consentement donné par le prestataire

L'obtention du consentement du prestataire est un élément essentiel à la légalité de la visite à domicile. C'est bien la conclusion à laquelle la Cour supérieure en est arrivée dans l'affaire Laforest c. Ministre Pierre Paradis et al., lorsqu'elle affirmait que les visites à domicile étaient légales à condition, cependant, d'être effectuées avec le consentement des prestataires. Cette exigence découle d'ailleurs de l'article 8 de la Charte qui stipule que "nul ne peut pénétrer chez autrui [...] sans son consentement exprès ou tacite".

Encore faut-il que le consentement soit éclairé et librement accordé.

En matière de responsabilité civile on reconnaît que:

"Le consentement de la victime peut servir de justification à l'auteur du dommage. Encore faut-il cependant que ce consentement ait été véritablement donné et ait été le fruit d'une décision libre et éclairée" (3).

Ce principe est tout aussi applicable en matière de droits fondamentaux.

Dans le cas des visites à domicile, nous constatons avec regret que les directives internes du ministère qui régissent le déroulement de ces visites ne contiennent aucune mesure garantissant un consentement qui soit véritablement libre et éclairé de la part des personnes visitées.

Il est vrai que l'agent visiteur doit, en principe, s'identifier et informer le prestataire du motif de sa visite.

En effet, le manuel de l'agent visiteur décrit son rôle de la façon suivante:

"2.2 Contact avec le client

[...]

L'agent visiteur:

- s'identifie auprès du client;
- l'informe du motif de sa visite:

Réévaluation de dossier;
Évaluation de la nouvelle demande;"

[...]

(1, 02, 2 - p. 1)

"2.3 Vérifications et observations générales

L'agent visiteur

[...]

L'agent visiteur effectue une visite des lieux avec le consentement et l'accompagnement du client, afin de faire les observations significatives". (1, 02, 2 p. 3)

Toutefois, nous constatons que, selon cette directive, le client n'est pas nécessairement informé des objectifs de la vérification menée dans son cas à lui.

Le client ne sait pas nécessairement s'il s'agit d'une visite au hasard, d'une visite de routine ou encore d'une visite le considérant comme "clientèle à risque identifiée". Il ne sait pas s'il existe des "présomptions" à son égard, si une dénonciation a été faite ou s'il existe d'autres raisons spécifiques justifiant la visite. Il ne sait pas non plus, lorsqu'il s'agit de présomptions ou de dénonciations, si elles portent sur le travail à domicile, la composition du ménage, les biens ou sur autre chose. Pourtant, toutes ces hypothèses sont possibles.

De plus, on remarque que, selon le manuel, ce n'est qu'à la fin de la visite que l'agent est invité à informer le prestataire de ses droits:

"2.6 Fin de l'entrevue

L'agent visiteur informe le client sommairement:

- de ses droits et obligations;
- des services offerts par le C.T.Q.

..."

Nous sommes d'avis que, lors du départ de l'agent visiteur, il est bien tard pour informer le prestataire qu'il n'était pas obligé de laisser entrer le représentant du ministère ou de lui laisser visiter sa maison. Le respect des droits du citoyen exigerait plutôt que celui-ci soit informé de ses droits avant même que la visite n'ait lieu.

Pour garantir le caractère libre et éclairé du consentement obtenu du prestataire en vue d'effectuer une visite à son domicile, nous croyons, en résumé, que les conditions suivantes s'imposent: l'agent visiteur doit être clairement identifié comme tel par le prestataire. Il devrait être tenu, dès le début de la visite, de s'identifier à l'aide d'une carte officielle du ministère en plus de remettre au client une carte de visite portant son nom. Cette action supplémentaire viendrait rassurer le bénéficiaire sur le fait qu'il s'agit bien d'un agent du ministère et permettrait au client de se rappeler le nom de cet agent, pour référence future, s'il y avait lieu.

De plus, l'objectif de la visite devrait être clairement exposé au prestataire. Le guide devrait indiquer que l'agent est tenu d'informer le prestataire que celui-ci est libre de consentir à cette visite des lieux. Il devrait aussi l'avertir que son refus d'accepter la visite des lieux ne veut pas nécessairement dire qu'il y a fraude de la part de celui-ci, mais qu'il a plutôt choisi de faire respecter un de ses droits. Il devrait également informer le client que, quelle que soit sa décision, celle-ci n'entraînera pas de coupure d'aide sociale, mais qu'en contre-partie il sera convoqué au bureau.

Enfin, dès le début de l'entrevue, le client devrait être avisé qu'il peut mettre fin à l'entrevue en tout temps et demander à l'agent de quitter les lieux.

2. Les vérifications auprès des tiers

De la même façon que les visites à domicile, les vérifications auprès des tiers constituent un instrument d'enquête qui comporte plusieurs risques quant au respect du droit à la vie privée des prestataires. Il doit être utilisé avec une grande prudence, l'administration devant être consciente du tort important et irréparable qui peut en résulter pour les prestataires surtout lorsque ces enquêtes se font auprès de voisins, de fournisseurs ou encore de l'école fréquentée par les enfants des prestataires. Le guide comporte certaines règles relatives à la confidentialité des renseignements obtenus par de tels procédés de même qu'à la retenue que doit démontrer l'agent dans la divulgation du statut du prestataire.

"4.2 Confidentialité

L'agent:

Traite toute information ou tout document reçu de façon confidentielle. Il ne doit jamais divulguer quoi que ce soit à moins d'obtenir au préalable une autorisation écrite du client.

Lorsque l'agent doit recourir à un tiers, il ne s'identifie que par son nom sans faire mention du nom du ministère afin de ne pas révéler au tiers la situation du client" (1, 02, 4 - p. 1).

Cette partie des directives reflète en somme les principes reconnus dans la Charte et la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des documents personnels.

Nous croyons que le manuel de l'agent visiteur devrait préciser que les vérifications doivent d'abord s'effectuer auprès du prestataire. Par la suite, s'il y a lieu, ce n'est qu'avec l'autorisation écrite du bénéficiaire à qui on aura bien précisé l'identité des tiers qui pourront être interrogés, que l'agent visiteur pourra faire les recherches nécessaires pour compléter son dossier. Cependant, si des preuves évidentes de contradiction persistent et que le ministère possède des informations permettant de croire qu'il y a fraude, le dossier peut être référé au service des enquêtes disposant des pouvoirs prévus par la Loi sur les commissions d'enquête.

B- LE DROIT À UN TRAITEMENT PROCÉDURAL ÉQUITABLE

Les mesures de contrôle et de vérification doivent être appliquées de façon à garantir aux prestataires un traitement procédural qui leur permette à la fois de faire valoir leur point de vue et d'obtenir des décisions objectives et fiables relativement à leur droit de toucher des prestations ainsi qu'aux montants de celles-ci.

Pour permettre aux prestataires de pouvoir, le cas échéant, présenter leur point de vue quant aux décisions qui sont prises à leur sujet, il est très important qu'il ne subsiste aucune ambiguïté relativement à l'identité de leurs interlocuteurs. Ainsi, lors de visites à domicile, l'identification claire de l'agent visiteur devient primordiale.

Pendant la visite, l'agent note les propos du prestataire qui sont susceptibles d'influencer l'évaluation de son dossier. Il peut aussi obtenir une déclaration solennelle lorsqu'il est nécessaire de clarifier une situation, d'inclure de nouveaux éléments au dossier ou de recueillir une version contradictoire à une déclaration antérieure ou à un renseignement déjà versé au dossier.

Il apparaît donc essentiel, pour le respect des droits du prestataire, de lui remettre copie de ses déclarations écrites. Cet aspect est extrêmement important pour que le client puisse faire valoir ses droits s'il y a lieu.

Par ailleurs, les décisions qui seront éventuellement prises à l'égard d'un prestataire ne reposent pas seulement sur des déclarations qui émanent de celui-ci. Dans ce contexte, il est légitime de s'inquiéter du rôle joué par les dénonciations dans l'analyse des dossiers d'aide sociale.

Ces dernières peuvent être faites en raison de motifs douteux et peuvent causer des préjudices sérieux à certains bénéficiaires si l'enquête n'est pas menée prudemment. De simples déclarations verbales qui n'engagent à rien l'informateur ne devraient pas, sans faire l'objet de vérifications complémentaires, influencer de façon déterminante sur le dossier d'un prestataire.

Par ailleurs, il semble que le prestataire devrait connaître les informations qu'on recueille sur lui, de telle sorte qu'il puisse, le cas échéant, démontrer les raisons qui permettent de mettre en doute les faits rapportés à son sujet et d'y apporter les correctifs appropriés.

Enfin en ce qui concerne l'étape décisionnelle, il est essentiel de garder à l'esprit que, selon les conclusions obtenues, les vérifications peuvent conduire à des réductions ou à des coupures de prestations et ainsi, affecter considérablement les droits des prestataires. Ces derniers doivent donc être informés, avant que la coupure n'intervienne, des éléments sur lesquels se fonde la décision prise à leur égard. L'article 67 de la nouvelle Loi sur la sécurité du revenu prévoit que:

"[...] le ministre doit, avant de réduire ou de cesser de verser une prestation... au motif que le prestataire n'aurait pas déclaré sa situation réelle, lui donner un préavis écrit de 10 jours de son intention et des motifs qui la justifient".

Pour que le but de la loi soit atteint, c'est-à-dire pour que le prestataire puisse "avant l'expiration de ce délai, faire valoir son point de vue, " (4) il faut que ce dernier connaisse non seulement les raisons qui ont déterminé la décision, mais aussi les principaux faits et éléments de preuve qu'on lui oppose.

De plus, lorsque la recommandation émise après vérification du dossier est défavorable au prestataire, nous sommes d'avis que le dossier devrait être transmis pour décision à une personne qui n'a joué aucun rôle dans la vérification ou l'enquête et qui n'est pas le supérieur hiérarchique de la personne qui en a eu la responsabilité. A cette étape, le prestataire devrait pouvoir faire valoir son point de vue et, s'il le désire, se faire accompagner du conseiller de son choix.

CONCLUSION

Nous observons que l'administration s'est dotée de moyens pour vérifier périodiquement l'admissibilité réelle des prestataires. La visite à domicile et les vérifications informelles auprès de personnes de l'entourage des prestataires ne sont que des moyens parmi d'autres pour effectuer le contrôle des dossiers. Compte tenu des droits fondamentaux qui doivent être reconnus, en toute égalité, aux prestataires d'aide sociale, nous sommes d'avis que, si le ministère choisit de procéder à des visites à domicile ou d'avoir recours à des vérifications informelles auprès de tiers, il doit s'assurer que ces méthodes de contrôle sont soumises à des conditions qui favorisent le plus possible le respect des principes consacrés par la Charte des droits et libertés de la personne.

Dans ce contexte, il est permis de s'interroger sur la quantité de visites à domicile qui sont effectuées, de façon presque systématique, selon un échantillonnage de dossiers choisis au hasard, alors qu'il n'existe dans ces cas aucun élément particulier qui doit faire l'objet d'une vérification de cette nature.

Par ailleurs, il nous semble que le mode d'évaluation des agents visiteurs, tel que décrit dans le manuel (5), les encourage implicitement à orienter toute leur action vers des modifications du dossier qui pourront éventuellement justifier des réductions ou des coupures de prestations. Ceci ne semble pas de nature à favoriser l'analyse objective des situations qu'ils doivent évaluer.

Nous regrettons que l'habileté du personnel du ministère à évaluer les dossiers sans recourir aux visites à domicile ne soit pas un facteur important dans l'appréciation de leur travail.

Enfin, nous croyons que le contrôle du déroulement de la visite au moyen d'une lettre-sondage, comme le fait en ce moment le ministère, comporte certains avantages. Cependant, il nous semble que le fait de demander à la personne qui a elle-même effectué la visite à domicile de distribuer la lettre-sondage affecte la fiabilité de l'instrument. Il serait préférable qu'une lettre-sondage soit obligatoirement expédiée au prestataire après la tenue d'une visite. Cette lettre-sondage devrait avoir pour but de vérifier le respect de toutes les conditions visant à sauvegarder les droits des prestataires. La lettre devrait comporter une enveloppe de retour affranchie adressée à un service susceptible d'évaluer le déroulement de la visite de façon désintéressée.

RECOMMANDATIONS

Dans le but de favoriser le respect des droits des prestataires d'aide sociale soumis à des mesures de contrôle et de vérification, nous recommandons ce qui suit :

1. Les visites à domicile doivent être effectuées avec le consentement libre et éclairé de la personne faisant l'objet de la visite.
2. Afin d'assurer un consentement qui soit véritablement libre et éclairé, le ministère doit prévoir des mesures précises. L'agent visiteur doit s'identifier, il doit identifier l'objectif de sa visite, préciser s'il s'agit d'une visite effectuée à la suite d'une dénonciation, ou s'il y a d'autres raisons de croire que la visite est nécessaire ; il doit faire une mise en garde concernant les conséquences possibles de la visite (pénalités, coupure, etc.), et enfin, il doit indiquer que la personne est en droit de refuser la visite et que le refus n'entraînera, en soi, aucune pénalité.
3. Les vérifications auprès des tiers ne devraient s'effectuer qu'avec le consentement du prestataire. Si le prestataire refuse et que le dossier comporte des preuves évidentes de contradiction, il devrait être référé à des enquêteurs disposant des pouvoirs conférés par la Loi sur les commissions d'enquête.

4. L'agent visiteur devrait être tenu de remettre au prestataire copie de ses déclarations écrites.
5. Une lettre-sondage portant sur les questions touchant au respect des droits des prestataires devrait être envoyée à chaque prestataire ayant fait l'objet d'une visite à domicile. Cette lettre devrait être accompagnée d'une enveloppe de retour affranchie adressée à un service susceptible d'évaluer le déroulement de la visite de façon désintéressée.
6. Avant qu'une décision de réduire ou d'annuler les prestations d'aide sociale ne soit prise, il devrait y avoir un examen du dossier par une personne qui n'a pas elle-même participé à la vérification du dossier et qui n'est pas le supérieur hiérarchique de la personne qui l'a effectuée.
7. Le requérant auquel on refuse des prestations ou le prestataire dont on a l'intention d'annuler, de suspendre ou de réduire les prestations, devrait recevoir un avis à cet effet, lequel devrait être suffisamment motivé pour lui permettre de faire valoir son point de vue.
8. Afin de faire valoir son point de vue lors de cet examen du dossier, le requérant ou le prestataire devrait avoir le droit de se faire accompagner d'un conseiller de son choix et avoir un accès à son dossier.

NOTES

- (1) Article 12 du Règlement sur l'aide sociale.
- (2) D'après des informations obtenues du ministère, un tiers des dossiers feraient annuellement l'objet de visites à domicile.
- (3) J.-L. Baudouin, La responsabilité civile délictuelle, Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, 1985, p. 70.
- (4) Loi sur la sécurité du revenu (1988, chapitre 51), article 67
- (5) 5.3, pp. 2 et ss.