

Cat. 2.111-2.9

**COMMENTAIRES RELATIFS AU PROJET DE RÈGLEMENT
SUR L'ALLOCATION POUR ENFANT HANDICAPÉ**

***M^e Claire Bernard, conseillère juridique
Direction de la recherche et de la planification***

Mars 1999

***Document adopté à la 439^e séance de la Commission,
tenue le 5 mars 1999, par sa résolution, COM-439-5.1.2***

Traitement de texte :

Chantal Légaré (Direction de la recherche et de la planification)

INTRODUCTION

En novembre dernier, la Régie des rentes du Québec a demandé à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse un avis concernant deux aspects d'un projet de règlement régissant l'allocation pour enfant handicapé. En premier lieu, la Régie s'interroge sur la compatibilité de l'une des nouvelles dispositions proposées « avec celles de la Charte des droits et libertés de la personne et du Code civil du Québec en matière d'inviolabilité de la personne et de consentement aux soins ». En deuxième lieu, la Régie souhaite savoir si le fait que « l'admissibilité des enfants handicapés à certaines mesures d'aide socio-sanitaires dépend[e], sur une simple base administrative, de l'admissibilité à l'allocation pour enfant handicapé [...] ne serait pas discriminatoire envers les enfants handicapés qui ne bénéficient pas de cette allocation ».

La Commission n'entend pas se prononcer sur la deuxième question dans le cadre des présents commentaires étant donné que l'inadmissibilité aux mesures d'aide socio-sanitaires en cause ne découlerait pas du règlement mais plutôt de l'application des dispositions prévoyant ces mesures. En outre, comme le projet de règlement n'a pas encore fait l'objet de publication officielle, la Commission se limitera à répondre à la première question, étant entendu qu'elle pourra faire des commentaires sur l'ensemble du projet de règlement, une fois qu'il sera publié dans la Gazette officielle du Québec ou ultérieurement.

Afin de mieux situer l'objet et l'effet de l'article du projet de règlement en cause, la Commission dressera un rapide tableau du régime actuel de l'allocation pour enfant handicapé, puis du régime proposé. Ensuite, conformément au mandat qui lui échoit, la Commission formulera ses commentaires à la lumière des principes énoncés dans la Charte des droits et libertés de la personne¹.

¹ L.R.Q., c. C-12, art. 57, al. 2 et art. 71, al. 2, para. 6°.

1 LE RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ALLOCATION POUR ENFANT HANDICAPÉ

En 1997, la Loi sur les prestations familiales² remplaçait la Loi sur les allocations d'aide aux familles³ et modifiait le modèle d'allocation familiale. Alors que jusqu'ici, l'allocation familiale était versée à toutes les familles ayant un enfant âgé de moins de 18 ans, dorénavant cette prestation ne vise plus que les familles à faible revenu. Le droit à l'allocation familiale dépend donc du revenu familial, du nombre d'enfants et de la structure familiale, à savoir monoparentale ou biparentale.

Outre l'allocation familiale, les familles québécoises peuvent recevoir, depuis le 1^{er} janvier 1980, une allocation pour leur enfant handicapé âgé de moins de 18 ans⁴. Contrairement à l'allocation familiale, l'allocation pour enfant handicapé est accordée indépendamment du revenu familial. Le montant de l'allocation est présentement fixé à 119,22 \$ par mois. Cette prestation est versée à la personne qui assume principalement les soins et l'éducation de l'enfant et vit habituellement avec lui⁵. Le nombre d'enfants admissibles dépend notamment des conditions d'octroi de l'allocation. Ainsi alors qu'en 1980, 4 966 enfants avaient reçu cette allocation, en 1990, suite à un élargissement des déficiences couvertes par le règlement⁶, 22 224 enfants ont pu en bénéficier⁷.

² L.Q. 1997, c. 57.

³ L.R.Q., c. A-17. Jusqu'en 1989, cette loi était intitulée *Loi sur les allocations familiales*.

⁴ *Loi modifiant la Loi sur les allocations familiales concernant les enfants handicapés*, L.Q. 1979, c. 60.

⁵ *Loi sur les prestations familiales*, précitée, note 2, art. 6.

⁶ *Règlement modifiant le Règlement sur les allocations familiales au Québec*, Décret 3351-81 du 2 décembre 1981, (1981) 113 G.O. II 5366.

⁷ *RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, DIRECTION DE LA STATISTIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT DES PROGRAMMES, Un million de familles*, 1992, Québec, La Régie, p. 28.

Les conditions d'octroi de l'allocation pour enfant handicapé sont actuellement définies par le Règlement sur les allocations d'aide aux familles⁸, édicté en 1989 en vertu de l'ancienne Loi sur les allocations d'aide aux familles⁹. Plus précisément, le règlement détermine les critères qu'il faut satisfaire pour qu'un enfant soit considéré comme handicapé au sens de la loi¹⁰.

La nouvelle loi continue de prévoir l'attribution d'une allocation pour enfant handicapé, dont les conditions et le montant doivent être déterminés par règlement :

« Art. 1 Le régime institué par la présente loi prévoit l'attribution [...] d'une allocation pour enfant handicapé.

Art. 11 L'allocation pour enfant handicapé est accordée en cas de handicap au sens du règlement du gouvernement. Ce règlement peut notamment prévoir l'importance et la durée de la déficience ou du trouble qui entraîne le handicap, ce qui doit ou ne doit pas être considéré comme un handicap, les critères d'appréciation de la nature ou de l'importance de ce qui entraîne le handicap, les renseignements ou documents à fournir ainsi que les circonstances et le moment où le droit à l'allocation cesse.

En cas de divergence sur l'évaluation du handicap, la Régie peut exiger que l'enfant soit examiné par un médecin qu'elle désigne, ou par tout autre expert. En cas d'opposition valable relativement au choix du médecin ou de l'expert, la Régie en désigne un autre.

Le montant de cette allocation est établi par règlement du gouvernement. »

⁸ *Règlement sur les allocations d'aide aux familles, Décret 1498-89 du 13 septembre 1989, (1989) 121 G.O. II 5173. Ce texte remplaçait le Règlement sur les allocations familiales du Québec, R.R.Q., 1981, c. A-17, r.1, dont l'article 9 définissait l'enfant handicapé au sens de l'ancienne Loi sur les allocations familiales.*

⁹ *Précitée, note 3, art. 5.*

¹⁰ *Ces critères ont été modifiés à deux reprises depuis 1989: Règlement modifiant le Règlement sur les allocations d'aide aux familles, Décret 819-91 du 12 juin 1991, (1991) 123 G.O. II 2833, art. 2; Règlement modifiant le Règlement sur les allocations d'aide aux familles, Décret 212-95 du 15 février 1995, (1995) 127 G.O. II 740, art. 3.*

C'est entre autres dans le but de se conformer aux dispositions de l'article 11 que la Régie des rentes propose un nouveau règlement, lequel définit les conditions d'attribution de l'allocation (Section I), ainsi que les situations justifiant la cessation du droit (Section II).

À l'instar du règlement actuel et en application de l'article 11, le projet de règlement définit tout d'abord l'enfant qui peut bénéficier de l'allocation pour enfant handicapé. Il s'agit de « l'enfant ayant une déficience ou un trouble du développement qui le limite de façon importante dans les activités de la vie quotidienne pendant une période prévisible d'au moins un an. »¹¹ Il faut donc retenir que seuls les enfants ayant un handicap important ont droit à l'allocation. L'importance du handicap s'évalue en fonction de trois critères, soit les incapacités qui persistent malgré les facteurs facilitants, les obstacles que l'enfant rencontre dans son milieu et les contraintes que vit son entourage¹². Les définitions que le projet de règlement attache à ces critères permettent de comprendre que l'objet de l'allocation vise à compenser les charges qu'entraîne le handicap de l'enfant et non à assumer les frais de traitement. Dans les faits, l'allocation permet toutefois aux parents de payer une partie des services auxquels ils n'ont pas accès dans les réseaux de la santé et des services sociaux ou de l'éducation.

Le projet de règlement définit ensuite les notions d'activités de la vie quotidienne, de déficience et de trouble de développement et prévoit les critères d'évaluation de ceux-ci. De plus, une annexe comporte une liste des déficiences ou troubles du développement qui sont présumés constituer un handicap au sens de la loi, ainsi qu'une liste d'exclusions.

¹¹ *Projet de règlement sur l'allocation pour enfant handicapé, art. 1, al. 1.*

¹² *Ibid., art. 2.*

La deuxième section du projet de règlement précise les situations entraînant la cessation du droit à l'allocation. Un premier article prévoit que celui-ci cesse quand les conditions d'attribution ne sont plus remplies ou n'étaient pas remplies. C'est le deuxième article de cette section qui nous préoccupe. Celui-ci dispose que le droit à l'allocation cesse si les traitements ou mesures susceptibles d'améliorer l'état de l'enfant ne sont ni appliqués ni suivis¹³. La question qui se pose est donc de savoir si cette disposition contrevient au droit de ne pas se soumettre à un traitement.

2 LE DROIT À L'INTÉGRITÉ DE SA PERSONNE

Le droit de ne pas se soumettre à un traitement est clairement établi en droit québécois. Ce principe se fonde sur le droit à l'intégrité de la personne, que garantit l'article premier de la Charte. En harmonie avec cette loi fondamentale, le Code civil du Québec consacre le droit à l'inviolabilité et à l'intégrité de la personne, à ses articles 3 et 10.

En matière de soins de santé, le droit de refus est reconnu expressément par le Code civil du Québec :

« Nul ne peut être soumis sans son consentement à des soins, quelle qu'en soit la nature, qu'il s'agisse d'examens, de prélèvements, de traitements ou de toute autre intervention. »¹⁴

Pour fondamental que soit le droit à l'intégrité, il est toutefois admis que la loi peut y aménager des limites: « Sauf dans les cas prévus par la loi, nul ne peut lui porter atteinte sans son consentement libre et éclairé. »¹⁵ Ainsi, plusieurs législations québécoises

¹³ Ibid., art. 10, al. 1.

¹⁴ L.Q. 1991, c. 64, art. 11, al. 1. Voir au même effet : Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q., c. S-4.2, art. 9, al. 1.

¹⁵ C.c.Q., art. 10, al. 2 (nos soulignés).

prévoient qu'une personne peut être soumise à un examen médical, comme par exemple le Code de procédure civile¹⁶, le Code des professions¹⁷, la Loi sur l'assurance automobile¹⁸ ou la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles¹⁹. D'ailleurs, le règlement sur l'allocation pour enfant handicapé prévoit dans sa version actuelle comme dans sa version proposée que l'allocation est conditionnelle à un examen médical. Dans chaque cas, l'atteinte au droit à l'intégrité que comportent ces dispositions doit être justifiée en vertu de l'article 9.1 de la Charte, en fonction du lien rationnel et du rapport de proportionnalité qui existent entre l'atteinte au droit et un objectif urgent et réel recherché par le législateur²⁰.

Étant donné l'approche adoptée par le règlement pour reconnaître le droit à l'allocation pour enfant handicapé, soit l'existence d'un handicap important, il apparaît cohérent d'assujettir ce droit à une obligation de subir un examen afin de vérifier l'existence des conditions d'attribution.

Il est cependant plus difficile de comprendre l'objectif que poursuit la cessation du droit à l'allocation à partir du moment où les traitements ou mesures susceptibles d'améliorer l'état de l'enfant ne sont ni appliqués ni suivis. La lecture de la jurisprudence portant sur l'allocation pour enfant handicapé ne révèle pas de difficulté justifiant l'introduction de cette nouvelle disposition. Rappelons de plus que l'allocation n'est pas destinée à payer les traitements ou mesures spécialisés, mais à subvenir aux besoins de l'enfant qui résultent du handicap. En outre, cette disposition ne tient pas compte du fait que les

¹⁶ L.R.Q., c. C-25, art. 399 et 399.1.

¹⁷ L.R.Q., c. C-26, art. 48 et suiv.

¹⁸ L.R.Q., c. A-25, art. 83.11 et 83.12.

¹⁹ L.R.Q., c. A-3.001, art. 209-211.

²⁰ R. c. Oakes, [1986] 1 R.C.S. 103, 138-139 (J. Dickson); Dagenais c. Société Radio-Canada, [1994] 3 R.C.S. 835, 890 (J. Lamer).

parents ont de toute façon l'obligation d'assurer à leur enfant les soins appropriés²¹, obligation dont l'inexécution peut être sanctionnée soit par la voie de la déchéance de l'autorité parentale ou du retrait de l'un de ses attributs²², soit par les mécanismes prévus par la Loi sur la protection de la jeunesse²³, soit encore par la voie pénale²⁴.

Par ailleurs, la Commission considère que cette disposition est formulée en termes trop rigides. En effet, le droit à l'allocation cesse sans égard aux raisons pouvant motiver cette situation.

Or, si la Commission ne dispose pas de données récentes sur l'ensemble des ressources disponibles, elle rappelle qu'une enquête sur les services d'intervention précoce menée en 1991 sur l'initiative de l'Office des personnes handicapées du Québec concluait que la moitié des centres hospitaliers et des centres de réadaptation offrant des services aux enfants de 0 à 5 ans comportaient des listes d'attente dont la durée variait de quelques semaines à sept mois²⁵. Il est également de commune renommée que les demandes de services spécialisés, encore récemment fournis dans le réseau éducatif, se heurtent à une carence de ressources. Il peut donc arriver que l'absence de traitement ou de recours aux mesures soit une conséquence directe de la réduction des ressources disponibles.

D'autres raisons aussi valables, tel le désaccord des parents face à l'approche thérapeutique proposée, pourraient justifier que les traitements ou mesures ne soient pas suivis et ne mériteraient pas la cessation du droit à l'allocation. La Commission

²¹ Charte des droits et libertés de la personne, art. 39; C.c.Q., art. 32 et 599.

²² C.c.Q., art. 606.

²³ L.R.Q., c. P-34.1, art. 38.

²⁴ Code criminel, art. 215(1)(a).

²⁵ OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, *Enquête sur les services d'intervention précoce*, Drummondville, O.P.H.Q., mars 1991.

souligne à cet égard que le droit à l'intégrité comprend le droit de choisir son traitement²⁶.

C'est pourquoi la Commission recommande que la disposition soit formulée de manière à ce que des motifs valables puissent être invoqués par l'enfant ou la personne qui reçoit l'allocation.

À titre d'exemple, la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles prévoit un mécanisme de suspension de l'indemnité de remplacement de revenu à laquelle a droit le travailleur incapable d'exercer son emploi en raison d'une lésion professionnelle. Ce mécanisme s'applique entre autres dans les cas où le travailleur omet ou refuse de se soumettre à un examen médical ou de se prévaloir des mesures de réadaptation prévues²⁷. La disposition prévoyant cette règle précise toutefois que la sanction s'applique quand le refus ou l'omission s'appuie sur un motif non valable.

La Loi sur l'assurance automobile prévoit également que la Société peut refuser une indemnité, en réduire le montant, en suspendre ou en cesser le paiement dans les cas entre autres, où le bénéficiaire, sans raison valable, entrave un examen exigé par la Société ou omet ou refuse de s'y soumettre, entrave les soins médicaux et paramédicaux recommandés ou omet ou refuse de s'y soumettre ou encore, entrave les mesures de réadaptation mises à sa disposition ou omet ou refuse de s'en prévaloir²⁸.

L'article 10 du projet de règlement pourrait être rédigé dans les mêmes termes.

²⁶ Ce droit découle des articles 3, 5, 6, 8 et 10 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, précitée, note 14.

²⁷ Précitée, note 19, art. 142.

²⁸ Précitée, note 18, art. 83.29.

D'autre part, dans les circonstances où cette cessation pourrait être justifiée, la Commission recommande que le règlement prévoie plutôt la suspension de la prestation que la cessation du droit. Cette sanction aurait des effets moins dommageables pour l'enfant puisque la suspension pourrait prendre fin une fois les conditions de nouveau respectées.

CONCLUSION

Le Québec s'est engagé à assurer aux enfants handicapés les droits spécifiques que leur garantit l'article 23 de la Convention relative aux droits de l'enfant :

« Les États parties reconnaissent que les enfants mentalement ou physiquement handicapés doivent mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité.

Les États parties reconnaissent le droit des enfants handicapés de bénéficier de soins spéciaux et encouragent et assurent, dans la mesure des ressources disponibles, l'octroi, sur demande, aux enfants handicapés remplissant les conditions requises et à ceux qui en ont la charge, d'une aide adaptée à l'état de l'enfant et à la situation de ses parents ou de ceux à qui il est confié. »²⁹

L'État québécois s'est également engagé à adopter les mesures appropriées pour aider les parents à assurer à leur enfant le droit à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social³⁰.

L'octroi d'une allocation spécifique aux enfants handicapés constitue une des mesures permettant de mettre en œuvre ces droits. Pour respecter ces engagements, il est toutefois indispensable que les conditions d'octroi et de cessation de cette allocation n'excluent pas indûment les enfants qui peuvent en bénéficier, sans parler du fait que les enfants devraient effectivement avoir accès aux traitements et services nécessaires.

C'est pourquoi la Commission recommande que si l'objectif de l'article 10 du projet de règlement peut être justifié, cet article soit tout au moins formulé de manière à ce que le droit à l'allocation soit simplement suspendu. De plus, la suspension du droit devrait se

²⁹ 20 novembre 1989, R.T. Can. 1992 n° 3, art. 23, al. 1 et 2.

³⁰ Convention relative aux droits de l'enfant, *ibid.*, art. 27, al. 1 et 3.

produire uniquement quand le refus d'appliquer ou de suivre les traitements ou mesures susceptibles d'améliorer l'état de l'enfant ne s'appuie pas sur une raison valable.

La Commission rappelle que conformément au mandat qui lui est confié, elle se réserve la faculté de formuler des commentaires sur l'ensemble du projet de règlement, après sa publication dans la Gazette officielle.