

# La décision de la Cour suprême dans l'affaire Finlay: Une logique qui inquiète

François Dumaine  
*Directeur général par intérim,*  
*Organisation nationale anti-pauvreté*

Le 25 mars 1993, la Cour suprême du Canada mettait fin à une longue odyssée judiciaire remontant au début des années 1970 et qui impliquait un prestataire d'aide sociale du Manitoba, monsieur Robert Finlay.

## **Le coeur du litige**

La première question à laquelle la cour devait répondre est celle de savoir si la pratique du gouvernement manitobain visant à effectuer des retenues sur les allocations d'aide sociale, afin de récupérer des sommes versées en trop, était légale. La deuxième question liée à cette affaire visait à déterminer si une province pouvait laisser aux municipalités le soin de fixer les taux d'aide sociale. Il paraît opportun de préciser qu'en ce qui a trait à la première question, les montants payés en trop dans le cas de monsieur Finlay ne découlaient pas d'actes frauduleux mais étaient plutôt le fruit d'erreurs administratives ou de malentendus.

En statuant sur cette affaire, la Cour s'est largement divisée sur la première question, cinq juges concluant que la pratique des retenues était valide alors que les quatre autres ont conclu à l'inverse. Sur la deuxième question, la Cour a unanimement conclu que les municipalités pouvaient fixer les taux de prestation. Notre commentaire se limitera à la première question, celle-ci ayant un impact national particulièrement important.

Précisons d'entrée de jeux que les taux d'aide sociale discutés ici correspondent aux besoins fondamentaux des prestataires, c'est-à-dire à la nourriture, aux vêtements, aux services répondant aux besoins personnels et au logement. Ainsi, la Cour devait décider s'il est légal pour une province de procéder à des retenues sur un montant d'aide qui ne correspond strictement qu'aux besoins fondamentaux d'un prestataire.

## **Le contexte législatif**

Afin de répondre à cette question, la Cour devait analyser le cadre législatif régissant les prestations d'aide sociale. En vertu du partage des pouvoirs,

les provinces sont responsables de légiférer sur les programmes sociaux. La province du Manitoba a donc élaboré dans la *Loi sur l'aide sociale* les critères permettant d'identifier les prestataires d'aide sociale ainsi que les montant prévus et leur administration. Le gouvernement fédéral, conformément à son engagement envers le bien-être des Canadiennes et Canadiens, a intervenu dans ce domaine par le biais du *Régime d'assistance publique du Canada* (RAPC), lequel est basé largement sur son pouvoir de dépenser.

Le RAPC prévoit que le gouvernement fédéral s'engage à défrayer une partie des frais liés à l'assistance sociale (50% des frais, sauf en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique où un régime de financement particulier a été mis en place jusqu'à la fin de 1994-1995).<sup>1</sup> Le RAPC précise en outre les conditions liées au financement de l'aide sociale. Ainsi, en déterminant qui a droit à l'aide sociale et les montants prévus pour cette aide, les provinces doivent tenir compte des besoins fondamentaux de la personne nécessiteuse (al. 6(2)a) et b) du RAPC).

En analysant ces dispositions législatives, la majorité de la Cour a émis l'opinion selon laquelle le RAPC est d'abord et avant tout une législation qui autorise l'engagement de dépenses et qu'à cet égard elle ne saurait dicter les termes précis des législations provinciales touchant cette question. On ne peut que déplorer le fait que la Cour ait adopté une approche aussi restrictive en ce qui a trait à la nature du RAPC. Cette législation est au centre de l'un des engagements sociaux les plus importants qu'ait jamais pris le gouvernement du Canada. En adoptant le RAPC au milieu des années 60, le gouvernement canadien affirmait de façon tangible sa détermination à oeuvrer conjointement avec les gouvernements provinciaux au bien-être de la population canadienne. Le RAPC représente selon nous beaucoup plus qu'une mesure encourageant les provinces à respecter des normes déterminées par le gouvernement canadien. Son historique, sa nature et son objet devraient être interprétés comme étant une assurance pour les Canadiennes et Canadiens de toutes les régions du pays qu'ils peuvent compter sur le support de l'état lorsqu'ils ne sont plus en mesure de subvenir à leurs besoins fondamentaux. La juge McLachlin, écrivant pour les quatre juges dissidents, renvoie à un passage important des débats législatifs fédéraux ayant mené à l'adoption du RAPC où le ministre responsable de l'époque précise que les provinces "doivent exprimer leur volonté de répondre aux besoins fondamentaux de l'individu comme une des conditions à l'accord."<sup>2</sup>

### **L'impact de la décision**

La Cour statuant à la majorité que le RAPC laissait aux provinces une marge de manoeuvre significative, il fallait s'attendre par la suite à ce que

la Cour s'intéresse davantage aux circonstances entourant la pratique des retenues pour paiements en trop plutôt qu'à la pratique en elle-même.

En fait, en ce qui a trait à la compatibilité de la pratique des retenues avec les objectifs du RAPC, la Cour émet une opinion dont la logique mathématique est implacable, mais qui traduit à notre avis une incompréhension inquiétante de la réalité des personnes vivant d'assistance publique. Le passage suivant de la décision résume bien l'approche de la Cour sur la question du bien-fondé des retenues:

Lorsque les sommes versées en trop auront été récupérées au complet, la personne en question aura reçu exactement ce à quoi elle avait droit, si on considère les paiements qui lui auront été faits pendant toute la période visée. Elle aura donc touché une somme correspondant à ses besoins fondamentaux. Il n'est nullement incompatible avec le régime établi par le RAPC qu'une personne nécessiteuse ayant reçu des paiements en trop soit tenue de rembourser les sommes excédentaires. Seules des ressources limitées sont disponibles. Si certaines personnes reçoivent des paiements en trop qui ne peuvent être recouvrés, d'autres en souffriront à long terme.<sup>3</sup>

Deux points méritent d'être soulevés en ce qui a trait à ce passage du jugement. D'abord, si l'on veut suivre le raisonnement de la Cour, il faut accepter d'analyser l'assistance sociale donnée par l'état sur une période de temps étendue. Ainsi, dans l'éventualité où, à un moment précis, un bénéficiaire reçoit davantage que ce qui lui est dû, on s'attend de ce dernier qu'il soit non seulement conscient du surplus — même lorsque ce dernier découle d'une erreur administrative — mais aussi que le bénéficiaire soit en mesure de gérer son budget de façon à ce que ce surplus soit éventuellement remboursé par le biais de retenues. À notre avis, cette approche est irréaliste et permet certes aux intervenants du milieu de la pauvreté de se poser de sérieuses questions sur la compréhension de la Cour face à la pauvreté.

Dans un deuxième temps, ce raisonnement semble peu tenir compte du fait qu'il s'agit ici d'un appui visant à subvenir aux besoins fondamentaux des bénéficiaires. Ainsi, est-il besoin de rappeler que l'assistance sociale prévue dans les différentes provinces canadiennes correspond à un pourcentage variant entre 44% et 78% de ce que constitue le seuil de la pauvreté.<sup>4</sup> Il nous paraît aberrant d'exiger de personnes assistées sociales qu'elles puissent gérer des coupures d'une aide prévue pour leurs besoins fondamentaux et qui les maintient bien en-dessous du seuil de la pauvreté.

En touchant aux circonstances entourant la pratique des retenues pour paiement en trop, la Cour a tout de même envoyé un message clair aux provinces: les retenues ne peuvent être administrées sans certains paramètres, faute de quoi l'esprit du RAPC se trouvera violé. Ainsi, la Cour souligne que les retenues au Manitoba sont limitées à un maximum de 5%, qu'il

existe un droit d'appel pour les contester et qu'en aucun cas ces retenues ne devraient causer un préjudice injustifié au bénéficiaire.

Ces précisions ne peuvent en elles-mêmes répondre aux préoccupations que nous avons soulevées précédemment. Elles imposent cependant des paramètres que les groupes sociaux ne devront manquer de rappeler aux différents ministères provinciaux impliqués dans la prestation d'aide sociale. Le quotidien des systèmes d'aide sociale est cependant un terrain ardu où la discrétion, voire l'arbitraire, se joint à la lourdeur bureaucratique pour nourrir une confusion que les ressources limitées des intervenants sociaux parviennent difficilement à vaincre.

Si les retenues pour paiement en trop font maintenant partie des outils légaux mis à la disposition des provinces pour l'administration de leur programme, il demeure fondamental de se rappeler que cet outil n'est pas sans avoir ses propres limites.

## **Conclusion**

L'importance de l'affaire *Finlay* ne fait évidemment pas de doute puisqu'il s'agit là d'une décision du plus haut tribunal au pays. La portée précise du jugement reste cependant à déterminer et il faudra laisser le temps juger de cet aspect.

En interprétant le RAPC comme étant d'abord et avant tout une législation autorisant des dépenses publiques, la Cour risque de masquer l'aspect crucial du RAPC lié à l'engagement social du gouvernement canadien. Il convient cependant de rappeler que l'analyse de la pratique des retenues est au cœur de la division (5-4) entre les 9 juges ayant statué sur cette affaire. Au fur et à mesure où la Cour pourra préciser sa pensée en ce qui a trait au RAPC, on peut espérer qu'elle se concentrera moins sur la limite des ressources de l'État — cette question étant d'ailleurs hautement relative et politique — et davantage sur l'objet du RAPC.

En soi, la pratique des retenues pour paiements en trop est dangereuse, autant au niveau des principes qui tentent de la justifier qu'au niveau des difficultés réelles qu'elle pose en termes pratiques. Le raisonnement de la Cour touchant l'équité de la mesure à long terme est peu convaincant et reflète une nette incompréhension de la réalité des personnes pauvres.

Seule véritable consolation dans le jugement est le fait que la Cour est loin de donner carte blanche aux provinces pour procéder avec toute forme de retenues. Cette pratique devra définitivement se conformer à certaines limites basées sur le besoin de ne pas faire subir de préjudices injustifiés aux bénéficiaires. Il faut toutefois se rendre à l'évidence qu'il s'agit là d'une assurance plus théorique que pratique. La responsabilité qui repose maintenant sur les épaules des bénéficiaires et des groupes qui interviennent en leur faveur est lourde et demandera de la part de tous les

intervenants une compréhension qui dépasse largement les considérations purement mathématiques et économiques.

#### NOTES

1. En ce qui a trait aux trois provinces énumérées, le gouvernement fédéral a limité à 5% l'augmentation de sa contribution financière annuelle. Sur cette question, voir le Conseil national du bien-être social, *L'inopportunité des réductions proposées au Régime d'assistance publique du Canada*, Ottawa, Ministère des approvisionnements et services, 1991.
2. Voir page 32 de la version non-publiée du jugement de la Cour (version française) en date du 25 mars 1993.
3. Page 9 de la version non-publiée du jugement de la Cour en date du 25 mars 1993.
4. Voir à cet égard D. Hubka, *Countdown 92: Campaign 2000 Child Poverty Indicator Report*, Ottawa, Canadian Council on Social Development, 1992, annexes.