

tion législative précise en vertu de laquelle il est édicté et prévoit la nullité absolue de tout règlement publié en contravention de cette règle,

- v) prévoit l'obligation, pour la loi habilitante, de dire dans chaque cas, si tel règlement doit ou non être inclus dans la refonte permanente.

Conclusion

Il est aisé de constater que la refonte étant perfectible, l'après-

refonte sera autant, sinon plus importante que l'opération de refonte elle-même. Le projet mené à terme placerait le Québec à l'avant-garde de ce qui se fait actuellement dans d'autres juridictions et l'après-refonte, pour peu qu'on veuille bien lui affecter les ressources humaines et budgétaires nécessaires, pourrait bien annoncer la résurgence tant attendue de la documentation juridique québécoise.

29. Droit de pauvreté

Jean-Héту et Herbert Marx, avocats, professeurs à l'Université de Montréal.

La nouvelle commission des affaires sociales.

Le développement de la sécurité sociale au Canada a entraîné avec lui la mise en place d'un appareil administratif de plus en plus complexe. Le droit des citoyens a tout un ensemble de programmes d'assurance et d'assistance sociale ne pouvait être complètement assuré sans l'existence de moyens de contrôle des organismes gouvernementaux dispensateurs de prestations. C'est ainsi par exemple que le gouvernement fédéral exigea, en contrepartie de son assistance financière au chapitre des dépenses d'assistance publique, l'établissement d'une procédure d'appel des décisions rendues par les bureaux d'aide sociale.¹ Force nous est de cons-

tater cependant que les Commissions d'appel des affaires sociales créées par les différentes provinces dans les années soixante ne furent pas de véritables tribunaux de dernière instance parce que l'on n'accepta jamais complètement l'idée que l'admissibilité au bien-être social pouvait être un droit.²

Même si ces Commissions d'appel peuvent apparaître, à la lumière de leur loi constitutive, garantes des droits des bénéficiaires, il n'en demeure pas moins qu'elles ne peuvent fonctionner efficacement que si d'abord les autorités gouvernementales reconnaissent leur importance et respectent leur autonomie.³ Malheureusement il n'en fut pas toujours ainsi. On se rappellera en effet la directive du

sous-ministre des affaires sociales du Québec du 30 juin 1975 déclarant inadmissibles les mères célibataires mineures aux prestations d'aide sociale et cela contrairement à une décision favorable de l'ancienne Commission d'appel de l'aide et des allocations sociales du Québec. Bien qu'il soit vrai qu'un organisme de la nature d'une Commission d'appel n'est jamais lié par de semblables directives,⁴ on constate cependant qu'il y a de fortes chances que les droits des requérants soient bafoués lorsque les décisions des Commissions ne sont pas accessibles au public et que les fonctionnaires du Ministère des Affaires sociales appliquent les directives de leurs supérieurs. Une des principales critiques adressées aux Commissions d'appel ces dernières années concerne justement leur caractère fermé. On leur reproche en effet de ne pas publier leurs décisions et de ne pas en faire connaître les motifs; tout cela au préjudice des requérants qui ne connaîtront pas alors la jurisprudence applicable à leur cas alors que les administrateurs du bien-être social pourront, eux, s'en servir avec profit.⁵

L'ancienne Commission d'appel de l'aide et des allocations sociales du Québec⁶ n'échappa à ces dernières critiques comme a bien d'autres d'ailleurs. Le premier août 1975 une nouvelle Commission des affaires sociales complètement renouvelée avec une juridiction élargie entra en vigueur.⁷ Les principaux objectifs poursuivis par cette réforme étaient les suivants: créer une instance administrative unique qui regrouperait les recours en appel existants et à laquelle pourraient s'adresser tous les usagers du réseau des affaires sociales; élargir les possibilités d'appel dans le domaine des affaires sociales tout en les rendant plus accessibles; uniformiser la procédure d'appel et, enfin, rendre possible la constitution d'une jurisprudence en matière de droit social.⁸

1. JURIDICTION

Il est prévu dans la loi constitutive de la Commission des affaires sociales⁹ que cette dernière siège en quatre divisions:¹⁰ division de l'aide et des allocations sociales; division de la protection du malade mental; division des services de santé et des services sociaux; divi-

(4) Dans *Aide sociale - 20*, [1975] C.A.S. 54, à la p. 57, la Commission des affaires sociales a tenu à préciser qu'elle n'est pas liée par une telle directive qui constitue une interprétation de la Loi qu'elle a le pouvoir de ne pas retenir.

(5) B. GIBSON, *Droit à l'information et droit du bien-être social au Canada, Le Droit du Bien-être social au Canada*, vol. 2, no 1, février 1973, p. 7.

(6) *Loi de l'aide sociale*, L.Q. 1969, ch. 63, art. 30.

(7) (1975) 107 *Gazette Officielle du Québec* 4629 (no 30, 13/8/1975).

(8) Voir: *Journal des Débats*, 2e session, 30e législature, jeudi 12 décembre 1974, no 95, pp. 3427 ss.; *Journal des Débats*, 2e session, 30e législature, no 63, mercredi, 24 juillet 1974, p. 2089.

(9) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39 modifiée par la Loi modifiant la *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1975, ch. 64.

(10) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 6.

(1) *Loi sur le Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, ch. C-1, art. 2(e).

(2) U. B. DECTER, *Les Commission d'appel du bien-être social: sont-elles vraiment utiles? Le Droit du Bien-être Social au Canada*, vol. 2, no 2, Été 1973, p. 23.

(3) *Id.*, à la p. 24.

sion du régime des rentes. Ce faisant, on a regroupé et remplacé certains organismes d'appel en matière sociale et on a de plus confié à la nouvelle Commission de plus grandes responsabilités. D'autre part, l'on constate que les différentes divisions que l'on a réunies sous une autorité administrative unique s'occupent d'activités qui, tout en leur étant propres, sont bien différentes les unes des autres.

a) *Division de l'aide et des affaires sociales*

La division de l'aide et des allocations sociales¹¹ remplace à toutes fins pratiques l'ancienne Commission d'appel de l'aide et des allocations sociales prévue à la *Loi de l'aide sociale* et qui était chargée d'entendre les appels en vertu de cette dernière loi¹² et ceux des décisions concernant le droit à une allocation familiale du Québec.¹³ La division de l'aide et des allocations familiales décide de plus des appels logés en vertu de l'article 119 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.¹⁴ Cet article porte sur les décisions du Ministre des affaires sociales concernant l'exonération du paiement d'une contribution exigible d'un bénéficiaire hébergé dans un établissement ou pris en charge par

une famille d'accueil ou qui reçoit les services d'une garderie d'enfants, ou concernant le paiement d'une allocation de dépenses versée à un bénéficiaire hébergé dans un établissement. Il apparaît clairement que c'est la plus occupée des quatre divisions (70% des décisions rapportées). Sa principale tâche consiste à devoir interpréter les nouveaux règlements de l'aide sociale (demande et fixation d'allocation, admissibilité à des besoins spéciaux).¹⁵

b) *Division de la protection du malade mental*

La division de la protection du malade mental¹⁶ entend la requête d'une personne contestant l'ordonnance d'un juge de la Cour des sessions de la paix ou de la Cour provinciale l'obligeant à se soumettre à une cure fermée dans un centre hospitalier.¹⁷ Cet appel relatif au maintien ou à la levée d'une cure fermée pour un malade mental était, autrefois, la juridiction d'une Commission de révision instituée par la *Loi de la protection du malade mental*.¹⁸ Enfin, mentionnons qu'il ne suffit pas, pour pouvoir forcer une personne à se soumettre à une cure fermée, qu'on ait détecté chez elle une maladie mentale, il faut de plus qu'il y ait danger pour sa santé ou sa

sécurité ou la santé et la sécurité d'autrui.¹⁹

c) *Division des services de santé et des services sociaux*

La division des services de santé et des services sociaux²⁰ a d'abord juridiction pour entendre, concurrentement avec la Cour des sessions ou la Cour de bien-être social, les requêtes de personnes pour avoir accès à leurs dossiers médicaux ou sociaux logés en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.²¹ Cette division a de plus juridiction sur les requêtes préparées par les conseils régionaux en vertu du deuxième alinéa de l'article 16a de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*²² et découlant de plaintes formulées par les usagers relativement à la qualité ou à l'accessibilité des services de santé ou des services sociaux. Elle s'occupe également des requêtes en contestation ou annulation d'élection ou de nomination des membres du conseil d'administration d'un conseil régional de la santé et des services sociaux²³ ainsi que des membres

des conseils d'administration des établissements publics.²⁴

La division des services de santé et des services sociaux remplace par ailleurs l'ancien Comité d'arbitrage chargé de décider des conflits qui surviennent entre les établissements et les médecins ou dentistes et entend alors les appels de ces derniers relativement à leur nomination, leur réinstallation ou leur congédiement par les établissements conformément à l'article 92c de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.²⁵ La même division se voit aussi confier les appels, autrefois de la juridiction de la Cour provinciale, concernant les décisions du Ministre des affaires sociales de suspendre, annuler ou refuser le renouvellement d'un permis pour exploiter un établissement²⁶ ou pour opérer un laboratoire, un service d'ambulance, agir comme embaumeur ou agir comme directeur de funérailles.²⁷ La personne dont le permis est ainsi suspendu, annulé ou n'est pas renouvelé ne peut interjeter appel que si les motifs de fait ou de droit

(11) *Id.*, art. 24, al. 1.

(12) L.Q. 1969, ch. 63, art. 42.

(13) *Régime des allocations familiales*, L.Q. 1973, ch. 44, art. 46.

(14) L.Q. 1971, ch. 48 amendée par la *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.Q. 1974, ch. 42, art. 57. Voir aussi: *Aide sociale* - 42, [1976] C.A.S. 97.

(15) *Règlements 1 et 2 de l'aide sociale. Abrogation et remplacement*, (1975) 107 *Gazette Officielle du Québec* 6455 (no 47, 30/12/1975).

(16) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 25.

(17) *Loi de la protection du malade mental*, L.Q. 1972, ch. 44, art. 45.

(18) *Id.*, art. 30.

(19) Voir par exemple: *Protection du malade mental* - 2, [1975] C.A.S. 88, p. 89.

(20) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 26.

(21) L.Q. 1971, ch. 48, art. 7 amendé par la *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.Q. 1974, ch. 42, art. 3.

(22) L.Q. 1971, ch. 48.

(23) *Loi modifiant la loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.Q. 1974, ch. 42, art. 12.

(24) *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.Q. 1974, ch. 42, art. 28 ajoutant un article 54c à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.Q. 1971, ch. 48.

(25) *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.Q. 1974, ch. 42, art. 48.

(26) *Id.*, art. 55 remplaçant l'art. 106 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.Q. 1971, ch. 48.

(27) *Loi de la protection de la santé publique*, L.Q. 1972, ch. 42, art. 35 modifié par la *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 56.

invoqués au soutien de la décision sont manifestement erronés, si la procédure suivie est entâchée de quelque irrégularité grave, ou si la décision n'a pas été rendue avec impartialité.

Enfin, et ceci n'apparaissait pas lors du dépôt du Projet de loi no 40 concernant la Loi de la Commission des affaires sociales en juillet 1974, la division des services de santé et des services sociaux entend les appels relatifs aux recommandations du comité de révision touchant certains services rendus par des médecins, des chirurgiens, des dentistes ou des optométristes et que la Régie de l'assurance maladie considère avoir été rendus de façon abusive ou injustifiée.²⁸

d) *Division du régime des rentes*

Antérieurement à la création de la Commission des affaires sociales, un requérant ou un bénéficiaire du *Régime des rentes du Québec* pouvait, s'il n'était pas satisfait d'une première révision faite par la Régie des rentes du Québec, en appeler à la Commission d'appel des pensions du Canada.²⁹ La division du régime des rentes³⁰ rapatrie donc au Québec les appels qui peuvent être logés relativement aux prestations que peut réclamer une personne en vertu du

Régime des rentes du Québec et facilite d'autant aux prestataires québécois l'accessibilité à de tels recours. Néanmoins la Commission d'appel des pensions continuera à servir de tribunal d'appel aux termes du *Régime de pensions du Canada*³¹ tout comme elle devra terminer les causes en délibéré venant du Québec.³² Puisque cette dernière loi fédérale est à toutes fins pratiques semblable à son pendant québécois, nous croyons que la jurisprudence établie par la Commission d'appel des pensions³³ pourra continuer à avoir une certaine influence au Québec.

S'il surgit, au cours d'une instance devant la division, une question relative aux cotisations imposées en vertu du Régime de rentes,³⁴ il y a alors suspension des procédures devant la Commission des affaires sociales et renvoi par cette dernière au tribunal visé à l'article 229 du *Régime de rentes du Québec*, soit la Commission d'appel des pensions³⁵ du Canada qui voit alors à ce que l'interprétation qui est faite des dispositions fiscales de la loi québécoise sur les rentes soit conforme avec l'interprétation qu'elle fait d'autres dispositions fiscales en matière de pensions. Le cas échéant, après adjudication sur cette question des contributions, l'affaire sera retournée à la

Commission des affaires sociales qui considèrera alors la décision de la Commission d'appel des pensions comme une question de fait et terminera le litige. Mais pourquoi ce souci d'uniformité national lorsqu'il s'agit d'une question d'ordre fiscale? La division du régime de rentes n'aurait pas l'expertise pour traiter d'une telle matière?

Comme tribunal d'appel, la Commission des affaires sociales décide de toute question de fait ou de droit.³⁶ Elle peut confirmer, infirmer ou rendre une décision complètement différente de celle rendue en premier lieu.³⁷ Elle peut même dans les cas de requêtes logées par les conseils régionaux en vertu du deuxième alinéa de l'article 16a de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*³⁸ ordonner à l'établissement de prendre certaines mesures devant s'appliquer dans l'avenir.³⁹ Les décisions de la Commission sont finales et sans appel,⁴⁰ sous réserve bien entendu des moyens de contrôle de la Cour supérieure sur les tribunaux inférieurs. Enfin, faudrait-il s'étonner de voir s'ajouter, dans un proche avenir, d'autres divisions qui pourraient concerner par exemple les accidents du travail et le salaire minimum et qui auraient pour effet de compléter la réforme administrative déjà entreprise?

e) *Rapport annuel*

La Commission transmet, au plus tard le 30 juin de chaque année, un

rapport sur ses activités pour l'année précédente au Ministre des affaires sociales qui le dépose devant l'Assemblée nationale.⁴¹ A la suite de certaines représentations, dont celles de l'opposition, on a ajouté au projet de loi initial le pouvoir pour la Commission de faire des recommandations sur les lois, règlements, directives et pratiques administratives qu'elle applique dans son travail quotidien. Il est vrai que ceux qui ont à appliquer certaines dispositions législatives ou réglementaires à des situations bien concrètes peuvent plus facilement parfois en voir les carences et dans certains cas l'iniquité⁴² mais la Commission n'empêche-t-elle pas alors quelque peu sur le travail du Protecteur du citoyen? Enfin, rien n'empêche la Commission, comme le font d'ailleurs certains juges, de profiter de la rédaction de décisions pour critiquer certaines lois, règlements ou directives et d'en suggérer plus ou moins directement des modifications.

2. COMPOSITION

A l'article 3 du projet de loi original (projet de loi no 40 de 1974), il était prévu que la Commission «est composée d'au moins et pas plus de neuf membres nommés pour un terme n'excédant pas dix ans par le lieutenant-gouverneur en conseil qui choisit un président et un vice-président. Au moins un membre doit être psychiatre et un autre, médecin». Dans la version

(28) *Loi de l'assurance-maladie*, L.Q. 1970, ch. 37, art. 37.

(29) *Régime de rentes du Québec*, S.Q. 1965, Sess. 1, ch. 24, art. 196.

(30) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 28.

(31) S.R.C. 1970, ch. C-5, art. 85.

(32) *Loi modifiant la Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1975, ch. 64, art. 17.

(33) Voir: C.C.H., *Canadian Pension Plan Guide*, vol. 2, C.C.H. Canadian Ltd.

(34) *Régime de rentes du Québec*, S.Q. 1965, Sess. 1, ch. 24, titre III.

(35) Voir *Règles de procédure de la Commission de révision (Prestations)*, (1972) 104 *Gazette officielle du Québec*, 4798, (No 23, 10/6/1972).

(36) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 22.

(37) *Id.*, art. 23.

(38) L.Q. 1971, ch. 48.

(39) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 23 al. 2.

(40) *Id.*, art. 22, al. 2.

(41) *Id.*, art. 41.

(42) Voir par exemple: *Aide sociale - 24*, [1976] C.A.S. 56, pp. 57-58.

adoptée de ce projet de loi on parlait plutôt «d'au moins cinq et pas plus de onze membres» et l'on ajoutait «au moins trois membres doivent être avocats et deux autres, médecins, dont un psychiatre».43 Certaines divisions de la Commission étaient présidées ou complètement composées d'avocats, d'autres comprenaient soit un médecin ou un psychiatre, enfin dans d'autres cas, comme par exemple la division de l'aide et des allocations sociales, on mentionnait simplement que le quorum était de deux membres.

Avant même que soit proclamé la *Loi de la Commission des affaires sociales* on modifia à nouveau sa composition pour réduire le nombre de membres de onze à huit tout en exigeant d'eux qu'ils soient tous avocats.44 De plus, des assesseurs (travailleurs sociaux professionnels, psychiatres et médecins) étaient rattachés spécifiquement à certaines divisions de la Commission avec droit de vote.45 Il est heureux que l'on ait pris conscience de certaines faiblesses dans la composition de la Commission avant même son entrée en vigueur.

Suite à ces modifications récentes découlant de la *Loi modifiant*

la *Loi de la Commission des affaires sociales*,46 la Commission se compose à l'heure actuelle à la fois de membres qui sont tous avocats et dont le nombre ne doit pas dépasser huit47 et d'un maximum de douze assesseurs ou experts.48 Au moins six assesseurs doivent être médecins, dont quatre psychiatres, et au moins deux autres assesseurs doivent être des travailleurs sociaux professionnels. Au moment de sa nomination, et contrairement aux membres qui sont polyvalents (c'est-à-dire nommés pour l'ensemble des divisions de la Commission), l'assesseur est rattaché à une division bien identifiée de la Commission. C'est ainsi que la division de l'aide et des allocations sociales a présentement à son service quatre assesseurs dont deux travailleurs sociaux professionnels; la division des services de santé et des services sociaux, deux médecins; et la division de la protection du malade mental, quatre psychiatres. En ce qui concerne la division du régime de rentes, on n'a pas jugé à propos d'y rattacher des assesseurs.49

La Commission qui peut tenir ses séances à tout endroit du Québec50 est présidée par Monsieur le juge Gilles Poirier, J.C.P., qui

voit à sa bonne administration.51 Elle siège en quatre divisions bien distinctes et chacune d'elles est présidée par le président ou un avocat nommé par ce dernier.52

Le quorum varie avec les divisions. Il est de deux personnes pour la division de l'aide et des allocations sociales,53 soit un avocat (qui préside et un assesseur ou deux avocats. Le quorum de la division de la protection du malade est de trois personnes, soit un avocat (qui préside) et deux psychiatres.54 En ce qui a trait à la division des services de santé et des services sociaux, le quorum sera tantôt de un membre, soit un avocat, tantôt de deux membres, soit deux avocats, tantôt de trois personnes, soit au moins un avocat (qui préside) et un médecin.55 Le quorum de la division du régime de rentes se compose exclusivement de trois membres, soit trois avocats.56 Le législateur a semblé-il jugé que cette dernière division n'avait pas besoin, dans sa composition du moins, de cette ex-

pertise que pouvait apporter des assesseurs.

3. PROCEDURE

Les appels, demandes ou requêtes devant la Commission sont formés au moyen d'une déclaration écrite57 et, règle générale, doivent être adressés à la Commission dans les quatre-vingt-dix jours de la date de l'événement y donnant lieu.58 La procédure se veut simple et le moins formaliste possible. Notons cependant que l'appel ne suspend pas l'exécution de la décision administrative rendue à moins qu'un membre de la Commission l'ordonne dans les cas d'urgence;59 il devra s'agir d'une situation tout à fait exceptionnelle nécessitant une action immédiate, la règle étant que des situations parfois pénibles doivent recevoir exécution pendant la durée de l'appel.

a) La décision

Après avoir entendu les parties, la Commission rend une décision

(51) *Id.*, art. 8, 11 et 16 tels que modifiés par la *Loi modifiant la Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1975, ch. 64, art. 3 et 8.

(52) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 7.

(53) *Id.*, art. 24 modifié par *Loi modifiant la Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1975, ch. 64, art. 11.

(54) Art. 25 de la *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39 tel qu'amendé par la *Loi modifiant la loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1975, ch. 64, art. 12.

(55) Art. 27 de la *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39 tel qu'amendé par la *Loi modifiant la loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1975, ch. 64, art. 13.

(56) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 28.

(57) *Id.*, art. 29 et 31. Voir aussi: *Ordonnance relative aux règles de preuve, de procédure et de pratique de la Commission*, (1975) 107 *Gazette officielle du Québec*, 5855 (no 43, 3/12/1975), art. 2 ss.

(58) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 29.

(59) *Id.*, art. 21. Voir aussi: *Aide sociale - 3*, [1975] C.A.S. 7; *Aide sociale - 24*, [1975] C.A.S. 71; *Services de santé - 2*, [1976] C.A.S. 133.

(43) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 3.

(44) *Loi modifiant la Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1975, ch. 64, art. 1.

(45) *Id.*, art. 2.

(46) L.Q. 1975, ch. 64.

(47) *Id.*, art. 1 modifiant l'art. 3 de la *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39.

(48) *Loi modifiant la Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1975, ch. 64, art. 2 ajoutant un article 6a à la *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39.

(49) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 28.

(50) *Id.*, art. 2.

motivée et par écrit.⁶⁰ Les décisions sont prises à la majorité des membres et des assesseurs ayant entendu l'affaire,⁶¹ ce qui revient à dire qu'une seule décision sans mention de dissidence sera rendue dans chaque affaire. Si les opinions de ceux qui composent les différentes divisions de la Commission se partagent également sur une «question», le cas pouvant survenir par exemple lorsque le quorum est de deux personnes, alors la question est tranchée par le président ou le vice-président de la Commission.⁶² On a souligné en commission parlementaire le danger de permettre à des membres qui n'avaient pas entendu une cause de rendre jugement. Le Ministre des affaires sociales répondit à ces critiques en laissant sous-entendre que le désaccord pouvant faire ainsi l'objet d'une espèce de révision par le président ou le vice-président «sera normalement un point de droit, parce que, évidemment, sur les faits, il n'est pas question de toucher».⁶³ Le texte de loi ne parle que de «question»; il ne fait donc pas de distinction

entre une question de fait ou de droit.⁶⁴ D'autre part nous croyons que permettre à des membres qui n'ont pas entendu une affaire de se prononcer ainsi sur une «question» va à l'encontre de la règle *audi alteram partem* inscrite d'ailleurs à l'article 35 alinéa 1⁶⁵ de la Loi et à l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.⁶⁶ Enfin, si les décisions sont prises à la majorité des membres et des assesseurs ayant entendu une affaire et que le président ou le vice-président ne peut trancher qu'une «question», qu'arrivera-t-il dans les cas où le quorum est deux et que ces personnes ne peuvent s'entendre sur la «décision» finale à rendre? A moins que l'on soit toujours d'accord, comme semble le dire les décisions rapportées jusqu'à maintenant!

Même si les dossiers de la Commission revêtent un caractère confidentiel,⁶⁷ les auditions sont, règle générale, publiques⁶⁸ et la Commission publie périodiquement les décisions en omettant le nom des parties et des personnes impliquées.⁶⁹ Deux recueils de décisions

de la C.A.S. ont déjà été publiés. La sélection des décisions à être publiées est faite par le président, le vice-président et le conseiller juridique de la Commission, nous a déclaré le président de la C.A.S., et le traitement des décisions est confié au Bureau des arrêtistes de SOQUIJ. La principale tâche de ce bureau consiste à remplacer par des noms fictifs les noms des personnes que l'on retrouve dans toutes les décisions rendues par la C.A.S., tout en respectant leur consonnance ethnique. L'on prévoit publier 3 ou 4 recueils de la C.A.S. par année reproduisant de cinquante à soixante décisions par recueil, soit environ 20% des jugements rendus par la Commission. Le président de la C.A.S. a de plus déjà laissé clairement entendre qu'il était de son intention de mettre à la disposition des intéressés toutes les décisions rendues par la C.A.S., une fois traitées par SOQUIJ; quelques exemplaires de tous les jugements de la Commission seraient ainsi disponibles pour consultation à ses bureaux de Québec et de Montréal. Afin de favoriser une plus grande accessibilité du public et des avocats à ces décisions, nous suggérons la possibilité pour les bibliothèques des Facultés de droit et celle du Barreau de pouvoir s'abonner à la collection complète des décisions de la C.A.S.

b) La représentation

Les parties devant la C.A.S. ont le droit d'être représentées par avocat⁷⁰ et doivent d'ailleurs l'indiquer dans leur déclaration.⁷¹ Lors de l'étude du projet de loi, l'Opposition fit valoir qu'il pouvait être utile que des personnes comme les avocats populaires puissent représenter certains appelants vu justement leur bonne connaissance de certaines lois de sécurité sociale et leur milieu d'origine, et vu aussi le désintéressement traditionnel des avocats pour ce genre de problème.⁷² Cette proposition fut rejetée pour des motifs d'intérêt public et compte tenu de la plus grande accessibilité à des avocats au service de ou payés par l'aide juridique. Le Ministre des affaires sociales souligna cependant que rien n'interdisait à une personne de se faire assister ou de se faire accompagner par la personne de son choix mais quant au pouvoir de représentation devant la Commission, il s'agissait là d'un pouvoir normalement réservé aux avocats, ces derniers étant présumés mieux connaître le droit qu'un profane.⁷³

Afin de clarifier davantage la distinction entre le pouvoir d'assistance et celui de représentation, le Ministre Forget suggéra devant la Commission parlementaire des

(60) *Id.*, art. 36.

(61) *Id.*, art. 9 tel qu'amendé par la *Loi modifiant la Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1975, ch. 64, art. 4.

(62) *Ibid.*

(63) *Journal des Débats, Commissions Parlementaires*, 2e session, 30e législature, vendredi 13 décembre 1974, no 196, p. B-8177.

(64) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 9 tel qu'amendé par la *Loi modifiant la loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1975, ch. 64, art. 4.

(65) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39 tel qu'amendé par la *Loi modifiant la loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1975, ch. 64, art. 16.

(66) L.Q. 1975, ch. 6.

(67) *Ordonnance relative aux règles de preuve, de procédure et de pratique de la Commission*, (1975) 107 *Gazette officielle du Québec*, 5855 (no 43, 3/12/1975), art. 33.

(68) *Id.*, art. 19.

(69) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 40.

(70) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 35, tel qu'amendé par *Loi modifiant la loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1975, ch. 64, art. 16.

(71) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 31.

(72) *Journal des Débats*, 2e session, 30e législature, jeudi le 12 décembre 1974, no 95, p. 3429; *Journal des Débats, Commissions parlementaires*, 2e session, 30e législature, vendredi 13 décembre 1975, no 196, p. B-8181. Voir aussi M. MARX et J. HÉTU, *Le Barreau et les avocats populaires*, [1974] *R. du B.* 419.

(73) *Journal des Débats, Commissions Parlementaires*, 2e session, 30e législature, vendredi 13 décembre 1974, no 196, pp. B-8181 et B-8182.

affaires sociales que l'expression «a droit d'être assisté d'un avocat» soit remplacée par «a droit d'être représenté par un avocat». Ce qui fut adopté.⁷⁴ Cependant dans le texte de loi tel qu'on le retrouve dans le recueil des lois du Québec de 1974 on lit bien «lors de l'enquête et de l'audition, chacune des parties a droit d'être assistée d'un avocat».⁷⁵ Même s'il faut reconnaître que l'avènement de l'aide juridique au Québec a rendu plus accessible aux défavorisés les services d'un avocat, force nous est de constater que certaines personnes, sans être avocats, et nous pensons ici au travail fait par exemple par le Mouvement d'Action chômage de Montréal devant les organismes d'appel de l'Assurance-chômage, peuvent jouer un rôle de premier

plan pour la défense des droits de certains requérants devant les Commissions d'appel.

Dans le cas où la Commission décide du maintien ou de la levée d'une cure fermée, le gouvernement de la province a d'abord accepté puis rejeté⁷⁶ l'idée que le malade mental puisse retenir les services d'un avocat. Soutenant qu'il s'agissait plutôt dans un tel cas de décider si la personne était dangereuse ou non, question disait-on d'appréciation médicale, on s'est contenté d'inscrire dans le texte de loi que la Commission devait s'assurer que l'occasion a été fournie à la personne qui se présente devant la Division de la protection du malade mental de retenir les services d'un avocat.⁷⁷

(74) *Id.*, p. B-8182.

(75) *Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1974, ch. 39, art. 35.

(76) *Loi modifiant la Loi de la Commission des affaires sociales*, L.Q. 1975, ch. 64, art. 16.

(77) *Ibid.*, Voir aussi *Journal des Débats; Commissions parlementaires*, 3e session, 30e législature, mardi 10 juin 1975, no 129, pp. B-4368 ss.