

**La fraude contre l'aide sociale :
La criminalisation de l'aide sociale**

par

Janet Mosher, professeure, Osgoode Hall Law School,
Université York

et

Joe Hermer, professeur, division des sciences sociales,
University of Toronto à Scarborough

juillet 2005

Le présent document a été rédigé pour la Commission du droit du Canada. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission.

Table des matières

Remerciements	4
Liste des abréviations	5
Sommaire	6
1 Introduction	12
2 Un aperçu des réformes de l'aide sociale en Ontario	19
2.a La reconceptualisation de l'objet.....	22
2.b La réduction des prestations	23
2.c Le programme de travail obligatoire	24
2.d La nouvelle définition du conjoint.....	28
3 La fraude contre l'aide sociale	31
3.a La définition de la fraude.....	32
3.b L'étendue de la fraude contre l'aide sociale.....	40
3.c Les mesures d'intervention	46
3.c.i La Directive en matière de répression des fraudes	48
3.c.ii Les ententes sur l'échange de renseignements	49
3.c.iii Des pouvoirs élargis à l'intention des agents de révision de l'admissibilité.....	50
3.c.iv Les procédures de vérification.....	52
3.c.v Les lignes antifraude de l'aide sociale.....	54
3.c.vi Les interdictions de toucher des prestations – Politiques de tolérance zéro	55
4 La vie dans le cadre du POT	58
5 Les circonstances donnant lieu à des violations des règles ou à la fraude	65
5.a Caractéristiques	66
5.a.i La complexité	66
5.a.ii La contre-intuitivité	67
5.a.iii L'instabilité.....	68
5.b Le revenu non déclaré	68
5.c La présence d'un homme au domicile	74
6 Le traitement des dossiers de fraude contre l'aide sociale	84
6.a Les fluctuations	85
6.b Les enquêtes criminelles et les conséquences liées à la <i>Charte</i>	87
6.c La prise en compte de la situation personnelle.....	93
6.d La représentation juridique	95
6.e Les témoignages d'experts	97
7 La détermination de la peine	98
7.a Les peines imposées	99
7.b Le cadre justificatif	101
7.c Les condamnations avec sursis.....	106
7.d La pertinence du contexte.....	112
8 Fraude fiscale	122
9 Infractions aux normes d'emploi	136
10 Conclusion	145

Remerciements

Tout au long du présent rapport, nous faisons appel non seulement aux recherches que nous avons effectuées dans la documentation complémentaire, mais surtout, à vingt-trois entrevues semi structurées qui ont été menées auprès d'avocats et d'auxiliaires juridiques communautaires du réseau des cliniques d'aide juridique communautaire de l'Ontario, entre les mois de juillet et octobre 2004. Ces entrevues nous ont procuré une source de connaissances directes du fonctionnement du régime de répression des fraudes contre l'aide sociale et de ses répercussions sur la vie quotidienne des personnes à faible revenu qui reçoivent de l'aide sociale. Nous sommes très reconnaissants envers tous ceux et celles qui ont généreusement accepté de nous rencontrer afin de subir une entrevue dans le cadre de ce projet. Nous souhaitons également remercier le ministère des Services sociaux et communautaires, et plus particulièrement M^{mes} Deb Matthews, députée provinciale, et Debbie Moretta, directrice du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.

Nous tenons aussi à remercier Aida Abraha, Vanessa Lafolla et Shannon Slattery pour leur aide à la recherche fort pertinente. Nos remerciements s'adressent également à la Commission du droit du Canada (CDC) pour le soutien qu'elle a apporté à ce projet, et plus particulièrement à Steven Bittle. Les suggestions présentées par ceux et celles qui ont examiné les ébauches du présent travail se sont révélées très utiles et nous souhaitons les en remercier tous.

Liste des abréviations

ANE – Agent des normes d’emploi

ARA – Agent de révision de l’admissibilité

ARC – Agence du revenu du Canada

CEAS – Comité d’examen de l’aide sociale

DP – Député provincial

ICRDF – Institut canadien de recherche sur le droit et la famille

KPMG – Klynveld, Peat Marwick, Goerdeler

LASG – *Loi sur l’aide sociale générale*

LIP – *Loi sur les infractions provinciales*

LIR – *Loi de l’impôt sur le revenu*

LPF – *Loi sur les prestations familiales*

LNE – *Loi sur les normes d’emploi*

LPOSPH – *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*

LPOT – *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail*

LRAPC – *Loi sur le régime d’assistance publique du Canada*

LRAS – *Loi de 1997 sur la réforme de l’aide sociale*

PISTE – Programme d’intégration sociale et de transition à l’emploi

POSPH – Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées

POT – Programme Ontario au travail

PVU – Procédures de vérification unifiées

RAFEO – Régime d’aide financière aux étudiantes et étudiants de l’Ontario

Sommaire

Au cours de la dernière décennie, la « fraude contre l'aide sociale » a passablement attiré l'attention du public et de la classe politique. Lorsqu'on a entrepris les réformes les plus importantes du régime d'aide sociale de l'Ontario depuis des décennies, on a expressément considéré la répression des fraudes contre l'aide sociale comme un objectif essentiel, et une foule de nouvelles mesures ont été adoptées afin d'aider le gouvernement à gagner cette bataille. La « fraude contre l'aide sociale » fait maintenant l'objet d'un contrôle tel qu'il évoque un crime grave contre le public, un crime qui mérite une réprobation morale généralisée et qui justifie un contrôle policier intensif et une sanction. L'impression que la fraude est largement répandue chez les bénéficiaires d'aide sociale est si bien ancrée dans le discours public et dans la politique du gouvernement, que l'aide sociale est maintenant perçue principalement non comme une forme de soutien nécessaire des personnes qui sont dans le besoin, mais plutôt de façon négative, comme un problème coûteux de réglementation, de maintien de l'ordre et de contrôle de la criminalité. Les prestataires d'aide sociale, dont la grande majorité sont des femmes et des enfants, sont généralement considérés comme des personnes moralement suspectes, des criminels prêts à recourir abusivement aux fonds de l'État et à tromper la confiance du public. Mais dans les faits, la conduite qui est si souvent qualifiée de « fraude » déborde largement le cadre du droit criminel officiel pour englober à peu près toutes les situations où il y a eu violation d'une règle. En outre, en raison du fait que le système d'aide sociale abonde littéralement de centaines de règlements complexes, les erreurs commises à la fois par les bénéficiaires et les bureaucrates sont non seulement fréquentes, mais inévitables. Pourtant, ce sont souvent ces violations non intentionnelles des règles qui sont qualifiées de « fraude » dans le cadre du système.

Afin de bien comprendre ce qui caractérise présentement une « fraude contre l'aide sociale », nous soutenons qu'il est impératif de situer celle-ci dans la perspective beaucoup plus large du changement de fond qui s'est opéré à l'égard de la place qu'occupent les pauvres et la pauvreté selon la moralité de l'État providence « réformé ». Notre examen de la réforme de l'assistance sociale en Ontario révèle que l'idéal selon lequel les pauvres ont droit à une assistance fondée sur le besoin s'est beaucoup atténué, et qu'il a été remplacé par l'idée que les pauvres constituent un

fardeau pour l'État et qu'ils devraient être tenus responsables de leur situation, et même blâmés personnellement à cet égard. Le principe du droit a été remplacé par la perspective étroite dans laquelle le citoyen, selon la définition de la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail* (LPOT), est autonome, responsable et redevable aux contribuables de l'Ontario. Une réduction importante du montant des prestations, l'adoption d'un programme de travail obligatoire et la définition révisée du conjoint sont autant d'exemples concrets de ce changement de fond, et chacun de ces éléments a des conséquences importantes en ce qui concerne la « fraude contre l'aide sociale ».

On dit souvent que la fraude contre l'aide sociale est omniprésente, mais si l'on examine les cas concrets de déclarations de culpabilité au criminel pour fraude, le taux est exceptionnellement bas : les déclarations de culpabilité représentaient grosso modo 0,1 p. 100 des dossiers d'aide sociale en 2001-2002, nonobstant le fait que plus de 38 000 enquêtes avaient été lancées. La notion selon laquelle la fraude est endémique est à l'origine d'une foule de mécanismes visant à déceler et à décourager la fraude. Cela comprend notamment le consentement général à la divulgation de renseignements personnels, les ententes sur l'échange de renseignements avec un grand nombre d'entités d'État ou non, des pouvoirs élargis à l'intention des agents de révision de l'admissibilité, des procédures de vérification unifiées (exigeant la production et la vérification généralisées et suivies de la documentation), des services provinciaux et régionaux de répression des fraudes, des protocoles négociés avec les services de police municipaux et les procureurs de la Couronne, une ligne antifraude de l'aide sociale et, pendant un certain temps en Ontario, une interdiction à vie de recevoir de l'aide sociale en cas de condamnation pour fraude contre l'aide sociale. De manière significative, indépendamment du fait qu'un examen de l'aide sociale en Ontario que le gouvernement avait commandé avait permis de conclure que la seule mesure très importante permettant de réprimer les fraudes était de fixer un montant d'aide sociale adéquat, le gouvernement conservateur de Mike Harris n'a pas retenu cette solution comme stratégie de répression des fraudes, optant plutôt pour une réduction de 21,6 p. 100 du montant des prestations.

Les bénéficiaires d'aide sociale vivent dans le labyrinthe de surveillance créé par ces diverses mesures qui visent à déceler et à décourager les fraudes. Ils disent souvent avoir le sentiment que l'on se méfie d'eux et qu'on les soupçonne, non seulement dans le cadre

de leurs interactions avec le système d'aide sociale, mais de façon plus générale, dans leurs relations avec leurs voisins, leurs locataires, leurs professeurs, entre autres – c'est-à-dire avec toute personne pouvant accepter l'invitation du gouvernement à soutenir la répression des fraudes contre l'aide sociale en appelant au numéro sans frais, afin de dénoncer les fraudes. Les deux questions qui sont ciblées le plus souvent dans le cadre des enquêtes sur les fraudes sont le défaut de déclarer un revenu et le défaut de divulguer la cohabitation avec un conjoint. On peut faire plusieurs observations importantes en ce qui concerne le contrôle du revenu et des relations intimes. Les règles qui s'appliquent à ces deux éléments sont complexes et souvent contre-intuitives, et souvent, il est difficile de discerner quand les bénéficiaires sont tenus de déclarer. Deuxièmement, un comportement qui ne donnerait jamais lieu à une enquête criminelle dans un autre contexte – en fait, un comportement qui est souvent louangé – fait alors l'objet de soupçons, d'un contrôle, de questions, et éventuellement d'une sanction : un repas pris régulièrement chez une ou un ami, une sortie avec quelqu'un le soir ou une visite à son domicile, ou encore le règlement de sa facture d'électricité par ses parents. Troisièmement, les deux questions, mais plus spécialement celle du « conjoint », ont des conséquences plus dures pour les femmes.

Nonobstant une directive concernant la répression des fraudes qu'a émise le ministère des Services sociaux et communautaires, ayant pour but de fournir un cadre aux administrateurs locaux du programme Ontario au travail, l'on découvre que le traitement des dossiers de fraude contre l'aide sociale varie énormément à l'échelle provinciale. À titre d'exemple, alors que la directive précise clairement que la seule chose à faire afin de décider si le dossier doit être communiqué à la police c'est de voir si les preuves sont suffisantes pour soupçonner l'intention de commettre une fraude, un grand nombre de bureaux locaux ont déterminé un seuil monétaire, qui est le plus souvent fixé à 5 000 \$. Les dossiers où le montant est inférieur à 5 000 \$ (le seuil d'application à la fraude criminelle en vertu du Code criminel) ne seront pas soumis. Certains bureaux locaux prendront en compte une foule de facteurs personnels – la personne était-elle motivée par un besoin, y avait-il violence familiale, quelles seront les conséquences de la condamnation – avant de déférer un dossier, tandis que d'autres refusent de le faire.

On relève cependant des préoccupations communes à l'échelle des bureaux locaux. La plus importante d'entre elles, c'est peut-être l'opinion erronée, largement répandue,

selon laquelle toute violation des règles constitue une fraude criminelle. Comme nous l'avons déjà mentionné, il y a des exigences substantielles et permanentes en matière de déclaration, dont notamment, par exemple, l'obligation de déclarer un changement de situation ou la rentrée d'un revenu. Si une ou un bénéficiaire a omis d'en faire la déclaration, tel que cela est exigé, son acte est généralement qualifié de fraude. Cependant, dans un bon nombre de ces cas, cette conduite est très loin de correspondre à la définition de la fraude selon le Code criminel. L'une des erreurs connexes que les gens font souvent lorsqu'une ou un bénéficiaire affirme ne pas avoir été au courant de la règle en question, ou ne pas l'avoir comprise (par exemple, qu'elle ou il ne comprenait pas que la majorité des prêts sont considérés comme un revenu et qu'ils doivent donc être déclarés), c'est de répliquer que l'on ne peut invoquer « l'ignorance de la loi » comme excuse. Mais cela est une application incorrecte de la doctrine. Cette personne n'invoque pas son manque de connaissance des règles pour alléguer qu'elle ignorait la loi sur la fraude et que, par conséquent, elle ne peut être coupable de fraude, mais elle l'invoque plutôt pour nier avoir eu l'*intention coupable* de commettre l'infraction. Et pourtant, à maintes reprises nous avons entendu parler de cas où des bénéficiaires avaient été menacés d'être accusés de fraude (à la suite de quoi ils avaient souvent reconnu un paiement excédentaire et accepté la cessation des prestations) ou avaient été accusés de fraude et avaient plaidé coupables, précisément dans ce genre de circonstances. Les méprises à l'égard du type de conduite qui constitue réellement une fraude criminelle sont monnaie courante dans l'ensemble du système d'aide sociale, et ce qui est peut-être encore plus grave, c'est qu'on les retrouve aussi dans le système de justice pénale lui-même.

Si une personne est reconnue coupable de fraude contre l'aide sociale, le prononcé de la sentence sera particulièrement dur. Les tribunaux ont longtemps maintenu que le principe suprême est celui de la dissuasion, et qu'en l'absence de circonstances atténuantes exceptionnelles, une peine d'emprisonnement est justifiée. Il nous est arrivé assez souvent de constater qu'une peine d'emprisonnement avait été ordonnée même dans le cas d'un délinquant primaire qui avait fraudé pour une somme relativement modeste (inférieure à 5 000 \$). Si la possibilité de recourir à l'emprisonnement avec sursis semble peut-être adoucir la peine, souvent, ce n'est pas le cas pour des accusés à faible revenu, comme en témoigne tristement le décès de Kimberley Rogers, qui a perdu la vie pendant qu'elle purgeait une peine de détention à domicile pour fraude

contre l'aide sociale, alors qu'elle était enceinte de huit mois et qu'elle était autorisée à s'absenter de chez elle (un petit appartement sans conditionnement d'air) seulement trois heures par semaine. Son crime avait été de fréquenter un collège et de bénéficier du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO) sans le déclarer, tout en recevant des prestations dans le cadre du programme Ontario au travail. Le juge qui avait imposé la peine avait statué qu'elle devait purger sa peine non pas en prison, mais en détention à domicile, parce que, selon lui, elle avait déjà trop reçu de sa collectivité. Autrement dit, elle devait financer sa propre incarcération. Au moment où la peine a été imposée, la jeune femme faisait aussi l'objet d'une interdiction de toucher des prestations d'aide sociale pendant trois mois.

Lorsqu'ils prononcent la sentence, les juges qualifient souvent la fraude contre l'aide sociale d'abus de confiance et de crime commis contre tous les membres de la collectivité (les deux sont considérés comme des facteurs aggravants). Les juges ont tendance à dire des personnes accusées de fraude contre l'aide sociale qu'elles enlèvent quelque chose aux gens qui sont « réellement dans le besoin », ce qui laisse entendre que les accusés qui se trouvent devant eux ne sont pas réellement dans le besoin, et ne tient pas compte de la réalité au regard de laquelle, dans la grande majorité des cas où des accusations de fraude sont portées, le besoin était le facteur de motivation. Les juges estiment souvent que la pauvreté de l'accusée est de sa faute, et ils considèrent rarement les éléments de sa situation personnelle impérieuse (l'étendue de sa pauvreté, sa lutte pour assurer la subsistance de ses enfants avec un revenu insuffisant, la violence qu'un partenaire intime peut lui avoir infligée) comme des circonstances atténuantes.

Les écarts qui existent entre la réglementation sur la fraude contre l'aide sociale et celle qui s'applique aux autres formes de manquement au devoir économique attestent aussi le caractère normatif du « crime » de fraude contre l'aide sociale. Sous presque tous les rapports, la « fraude fiscale » et les « violations des normes applicables aux employés » (en particulier le défaut des employeurs de payer les salaires exigibles) sont envisagées dans une perspective beaucoup moins punitive et grave sous l'angle de la culpabilité morale qui s'attache à cette conduite, de la gamme des outils de détection et d'application de la loi qui sont utilisés, et des sanctions qui suivent la déclaration de culpabilité. Ces écarts laissent penser qu'une distinction normative manifeste existe entre en

jeu, une distinction alignée sur les valeurs néo-libérales, selon lesquelles les pauvres ne méritent aucun soutien, mais doivent plutôt faire l'objet d'un contrôle minutieux et d'un traitement inéquitable.

Nous tirons la conclusion que la dépendance à l'aide sociale elle-même a été criminalisée, par le truchement de la catégorie d'infraction qui est associée à la fraude contre l'aide sociale. La simple dépendance à l'aide sociale place quelqu'un en situation pénale, dans un climat de condamnation morale, de surveillance, de soupçon et de sanction. Cette criminalisation est particulièrement liée au genre, dans la mesure où la majorité des personnes qui reçoivent de l'aide sociale sont des femmes, et la majorité d'entre elles des chefs de famille monoparentale. Et ce n'est pas seulement la dimension intime de la vie des femmes qui sert de zone de contrôle dans la réglementation sur l'aide sociale, mais aussi la sphère sociale de la vie quotidienne. Et en dépit de la rhétorique de l'État prônant la « responsabilité communautaire », ce sont précisément les personnes qui pourraient constituer un réseau de soutien dans la collectivité – les voisins, la famille, les petits amis, les locataires, les représentants des écoles – qui sont ou bien récupérées en qualité d'agents pour rapporter toute « fraude » perçue, ou éventuellement complices de la violation des règles en apportant un soutien, par exemple en achetant des provisions pour une mère et son enfant qui ont épuisé des prestations qui s'avèrent être tout à fait insuffisantes pour ce mois. De plus, le caractère insidieux de cette criminalisation dévalorise complètement les femmes en tant que mères, par exemple en donnant à penser que le fait d'être une mère monoparentale qui survit dans la pauvreté veut dire simplement « être assise à ne rien faire ». Il n'est pas étonnant que la dépendance à l'aide sociale ait été qualifiée d'expérience marquée par la peur, le châtement et l'isolement – des conditions qui sont mises en place intentionnellement au moyen des mesures qui visent à « réprimer » les fraudes contre l'aide sociale.

La fraude contre l'aide sociale : La criminalisation de l'aide sociale

1 Introduction

Au cours de la dernière décennie, la « fraude contre l'aide sociale » a passablement attiré l'attention du public et de la classe politique. Lorsqu'on a entrepris les réformes les plus importantes du régime d'aide sociale de l'Ontario depuis des décennies, on a expressément considéré la répression des fraudes contre l'aide sociale comme un objectif essentiel, et une foule de nouvelles mesures ont été adoptées afin d'aider le gouvernement à gagner cette bataille. La « fraude contre l'aide sociale » fait maintenant l'objet d'un contrôle tel qu'il évoque un crime grave contre le public, un crime qui mérite une réprobation morale généralisée et qui justifie un contrôle policier intensif et une sanction. L'impression que la fraude est largement répandue chez les bénéficiaires d'aide sociale est si bien ancrée dans le discours public et dans la politique du gouvernement, que l'aide sociale est maintenant perçue principalement non comme une forme de soutien nécessaire des personnes qui sont dans le besoin, mais plutôt de façon négative, comme un problème coûteux de réglementation, de maintien de l'ordre et de contrôle de la criminalité. Les prestataires d'aide sociale, dont la grande majorité sont des femmes et des enfants, sont généralement considérés comme des personnes moralement suspectes, des criminels prêts à recourir abusivement aux fonds de l'État et à tromper la confiance du public. Mais dans les faits, la conduite qui est si souvent qualifiée de « fraude » déborde largement le cadre du droit criminel officiel pour englober à peu près toutes les situations où il y a eu violation d'une règle. En outre, en raison du fait que le système d'aide sociale abonde littéralement de centaines de règlements complexes, les erreurs commises à la fois par les bénéficiaires et les bureaucrates sont non seulement fréquentes, mais inévitables. Pourtant, ce sont souvent ces violations non intentionnelles des règles qui sont qualifiées de « fraude » dans le cadre du système.

Afin de bien comprendre ce qui caractérise présentement une « fraude contre l'aide sociale », nous soutenons qu'il est impératif de situer celle-ci dans la perspective beaucoup plus large du changement de fond qui s'est opéré à l'égard de la place qu'occupent les pauvres et la pauvreté selon la moralité de l'État providence « réformé ». Notre examen de la réforme de l'assistance sociale en Ontario révèle que

l'idéal selon lequel les pauvres ont droit à une assistance fondée sur le besoin s'est beaucoup atténué, et qu'il a été remplacé par l'idée que les pauvres constituent un fardeau pour l'État et qu'ils devraient être tenus responsables de leur situation, et même blâmés personnellement à cet égard. Bien que l'aide sociale ait toujours été un rôle de l'État qui suscitait des critiques, il y a eu un durcissement important de l'opinion selon laquelle la dépendance à l'aide sociale équivaut, pour des personnes paresseuses qui ne veulent tout simplement pas être responsables d'elles-mêmes et de leur famille, à « obtenir quelque chose pour rien ».

Au droit fondé sur le besoin, ou à tout principe établissant l'importance de fournir un niveau de soutien suffisant aux personnes défavorisées, s'est substituée la perspective étroite dans laquelle le citoyen, selon la définition de la LPOT de 1997 est autonome, responsable et redevable aux contribuables de l'Ontario¹. Le principe du droit ayant été supprimé, ces réformes établissent une forme de contractualisme entre les bénéficiaires d'aide sociale et les « honnêtes contribuables », une idée étayée par la logique d'un rationalisme économique borné. L'instauration du « programme de travail obligatoire » (un terme qui indique de manière éloquent que'il n'est question *ni* d'emploi *ni* d'aide sociale) est l'outil le plus radical auquel on a recours pour faire valoir ce contractualisme entre les contribuables et les bénéficiaires d'aide sociale, un outil qui permet de s'assurer que personne n'obtiendra « quelque chose pour rien ».

Ce changement fondé sur la responsabilité individuelle englobe également la notion de responsabilité à l'égard de la « famille ». Dans le contexte des réformes de l'aide sociale, cette notion repose sur l'adoption de la définition large du « conjoint », en vertu de laquelle la cohabitation engendre *de facto* la présomption d'état civil de « conjoint », ce qui rend une personne inadmissible au soutien de l'État en tant que « célibataire ». Ces réformes ont eu pour conséquence de priver un très grand nombre de femmes, en bonne partie des mères seules, de l'aide économique de l'État, ce qui les a forcées à établir des rapports de dépendance économique avec des hommes qui, souvent, n'ont juridiquement aucune obligation à l'avenant de les soutenir. Notre étude révèle que la surveillance et le contrôle des relations intimes constituent l'une des préoccupations les plus importantes dans le cadre de la répression des fraudes en matière d'aide sociale. Le contrôle des fraudes contre l'aide sociale cible systématiquement le corps, les

¹ *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail*, L.O. 1997, chap. 25, annexe A, article 1.

relations sociales et l'identité personnelle des femmes, et les femmes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes d'être accusées de fraude contre l'aide sociale.

Le repositionnement des bénéficiaires d'aide sociale n'a pas seulement eu pour effet de réduire leur place dans une économie politique axée sur l'obligation, mais en même temps, cela a contribué à ce que l'on a appelé l'enchâssement d'une politique de « répression du crime ». Il peut être pertinent d'opposer ce contexte à ce que David Garland a appelé « l'ère du bien-être pénal »². Cette ère du bien-être pénal, qui a atteint un sommet au début des années 70, se caractérisait par un climat dans lequel l'État lui-même exerçait un monopole reconnu sur la lutte contre le crime et avait, en règle générale, la confiance du public de pouvoir maîtriser concrètement la criminalité. En fonction de cette administration « descendante » de l'ordre, le citoyen était un sujet passif et confiant, heureux de laisser les crimes et les châtiments entre les mains des professionnels, c'est-à-dire les agents de l'État et les spécialistes. Les dépenses consacrées aux programmes sociaux (axés, par exemple, sur des notions libérales telles que la réinsertion sociale) étaient considérées comme nécessaires et réalisables au plan politique, à une époque où la performance de l'économie était robuste.

Au cours des 30 dernières années, il s'est produit un changement de fond qui est radical et généralisé. Soutenu par les valeurs néo-libérales qui ont orienté la réforme de l'État providence, ce mouvement s'est caractérisé par un « ensemble de mesures visant à lutter contre la criminalité »³, qui a contribué (ce qui est assez paradoxal à une époque où le gouvernement est « moins interventionniste ») à élargir passablement le champ de l'ordre social que l'État peut maintenant revendiquer à titre de question de réglementation légitime. L'amalgame de notions vagues de sûreté, de sécurité et de victimisation, ancrées dans des appels symboliques à l'émotion et au sentiment, le ciblage des formes secondaires de désordre, dont on peut douter qu'elles soient reliées au crime grave, et la mobilisation d'agents, d'institutions et de mécanismes qui n'ont que des liens fragiles avec les voies légales officielles ou gouvernementales constituent les principaux aspects caractéristiques d'un réseau de réglementation qui déborde largement le cadre des cibles traditionnelles du système de justice pénale. L'un des effets fondamentaux de ce changement, c'est que les champs d'intérêt de l'État qui

² David Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, The University of Chicago Press, 2001.

³ *Idem.*

étaient considérés par tradition comme les sphères de la « politique gouvernementale » (tels que l'éducation, l'aide sociale et l'immigration) ont été convertis en problèmes de criminalité, de désordre social et de contrôle réglementaire.

Notre étude révèle que le réseau de réglementation de l'aide sociale qui est maintenant en place afin de lutter contre la fraude en matière d'aide sociale illustre de deux façons principales le changement qui a donné lieu à une société de « lutte contre la criminalité » : en premier lieu, les principales techniques de réglementation de l'aide sociale n'ont que des liens fragiles avec la pratique officielle du droit et les institutions de justice pénale et, en second lieu, et cela y est très étroitement associé, un réseau dispersé d'agents, d'intervenants et de techniques, qui est en partie implanté à l'extérieur des bureaux de contrôle social officiels, sont mobilisés afin de participer à cette réglementation. Il en résulte, comme le démontre notre étude, que les assistés sociaux font l'objet d'un contrôle qui est exercé grâce à un réseau élaboré de règlements, qui comprend des formes de contrôle étroitement interreliées, qui sont à la fois juridiques et normatives.

Compte tenu du fait que la notion de droit a été remplacée par la notion contractuelle d'échange dans l'administration de l'aide sociale, il n'y a pas lieu de s'étonner que les principaux intervenants qui gèrent ces buts mettent l'accent sur « l'évaluation de l'admissibilité ». Les agents de révision de l'admissibilité (qui enquêtent sur l'admissibilité à l'aide sociale) ont été investis de pouvoirs étendus, qui excèdent ce que nous associons à des pouvoirs policiers. En vertu de la réglementation, ils peuvent, par exemple, obliger les voisins à fournir des renseignements au sujet d'une personne qui est soupçonnée de « fraude contre l'aide sociale »; ils sont autorisés à effectuer des perquisitions sans mandat dans des habitations non familiales au cours d'une enquête et, avec ou sans avis, ils peuvent procéder à des « visites à domicile ». Et ces pouvoirs sont encore plus étendus si l'on tient compte de la foule de prescriptions et d'interdictions vagues qui sont maintenant en place et auxquelles sont assujettis les assistés sociaux. Il existe quelque 800 règlements, qualifiés de « kafkaïens » et de « diaboliquement difficiles », qui s'appliquent lorsqu'il s'agit de déterminer l'admissibilité à l'aide sociale. Un grand nombre d'entre eux sont vagues et laissés à la discrétion des fonctionnaires locaux. Notre étude révèle qu'il existe deux domaines de réglementation qui assurent une grande liberté pour mener des enquêtes de manière arbitraire et très

importune : le rétablissement de la règle concernant « la présence d'un homme au domicile » (par le truchement de la définition du « conjoint ») et la définition du « revenu ». La réglementation qui régit à la fois les notions de « conjoint » et de « revenu » place les bénéficiaires (la majorité d'entre eux étant des femmes seules, dont un grand nombre sont des chefs de famille monoparentale) dans un climat de surveillance presque totale, en vertu duquel une conduite que l'on considérerait comme n'ayant rien à voir avec la « fraude », par exemple inviter un petit ami à dîner, ou rapporter à la maison des restes d'un souper chez un parent, peut devenir le motif d'une accusation de fraude et donner lieu à la retenue ou à la cessation des prestations.

Cette forme de réglementation devient encore plus étendue lorsqu'on tient compte du fait que « la collectivité » est responsabilisée afin de jouer un rôle civique dans la lutte contre la menace de fraude en matière d'aide sociale, et qu'on lui donne plus particulièrement la possibilité de le faire au moyen de la ligne antifraude de l'aide sociale. Les voisins, les locateurs, les petits amis mécontents, ou toute personne qui soupçonne une fraude, peut utiliser cette ligne téléphonique sous couvert de l'anonymat et accuser quelqu'un de ne pas être admissible à l'aide sociale. Et comme cette ligne permet à quiconque de colporter simplement des commérages sur une personne (et de le faire anonymement), quiconque en veut à une personne dépendante de l'aide sociale ou éprouve de l'animosité à son égard peut occasionner une enquête à son sujet.

Outre cette mobilisation des agents de révision de l'admissibilité à l'aide sociale, qui comptent en partie sur la participation de la collectivité, il y a un ensemble de nouveaux éléments administratifs et bureaucratiques, qui constituent un autre palier de surveillance pouvant donner lieu à des accusations. Les assistés sociaux font l'objet d'un réseau étendu de partage des renseignements entre des entités étatiques et non étatiques composant un vaste ensemble, et ils sont ciblés plus particulièrement au moyen des procédures de vérification unifiées (PVU). Adopté dans le cadre de la réforme du gouvernement que l'on a appelée le « Projet de remaniement des activités », ce mécanisme sert à signaler les dossiers destinés à l'enquête sur les fraudes d'après des facteurs de risque établis à l'avance (par exemple, depuis combien de temps une personne touche des prestations d'aide sociale), en présumant que la fraude est généralisée. Compte tenu du caractère énergique et étendu de cette réglementation, et de l'opinion selon laquelle la « fraude contre l'aide sociale » est un crime considérable et

généralisé contre l'État, on pourrait s'attendre à ce que des milliers de déclarations de culpabilité soient inscrites chaque année (ou à tout le moins des infractions en vertu de la loi provinciale). Il n'est peut-être pas surprenant, toutefois, que les cas de dénonciation de fraudeurs contre l'aide sociale, qui sont considérés comme des exemples de réussite, ne donnent presque jamais lieu à des accusations au pénal ou en vertu des lois provinciales. Au lieu de cela, les fonctionnaires locaux déclarent les personnes concernées inadmissibles à l'aide sociale, dans le cadre du labyrinthe de règlements et de mesures de surveillance. Et bien qu'un petit nombre de ces personnes soient accusées officiellement, presque tous les assistés sociaux luttent pour survivre et pour se conformer à ce réseau de surveillance étendu et implacable, tout en étant confrontés à des violations continues et profondes de leur vie privée et en vivant dans la crainte de faire l'objet d'une allégation de « fraude ». En outre, un très grand nombre de bénéficiaires font l'objet d'accusations de fraude et d'enquêtes résultoires, au cours desquelles ils se retrouvent souvent dans la situation humiliante d'avoir à expliquer comment ils se débrouillent pour survivre avec des prestations considérées comme nettement insuffisantes.

Dans le présent rapport, nous décrivons en détail en quoi la « fraude contre l'aide sociale » constitue maintenant un crime contre l'État et, de façon plus générale, en quoi la dépendance à l'aide sociale est reconsidérée à titre de crime en soi. Nous commençons par décrire les principales réformes de l'aide sociale qui ont été entreprises au cours de la dernière décennie, y compris la réduction des prestations, l'instauration du programme de travail obligatoire et la définition révisée du « conjoint ». Nous précisons les changements évoqués ci-haut, et nous analysons leur importance pour comprendre que non seulement la fraude contre l'aide sociale, mais aussi la dépendance à l'aide sociale constitue une infraction. À la partie 3, nous examinons le manque de clarté définitionnelle qui s'attache au terme de « fraude contre l'aide sociale » dans la réglementation dont celle-ci fait l'objet comme catégorie de crime. Ce qui est particulièrement intéressant, c'est « l'erreur » et « le mésusage » qui entourent tous deux la notion criminelle de fraude, un dérapage qui amène à se demander comment la culpabilité et l'intention coupable des accusés sont envisagées dans le cadre du régime actuel. Le large éventail des conduites qui sont regroupées sous l'appellation de « fraude contre l'aide sociale » est examiné plus loin, aux parties 3.b et 3.c, où nous étudions la portée de la réglementation sur la fraude contre l'aide sociale,

et où nous résumons les mesures qui ont été mises en œuvre afin de s'attaquer à ce qui est présenté, de manière inquiétante, comme un problème de crime grave. Nous poursuivons, à la partie 4, en évoquant la situation des bénéficiaires d'aide sociale, une existence qui se place sous le signe de la peur, de la surveillance et de l'appréhension face aux choix auxquels sont confrontés ceux et celles qui ont désespérément besoin de soutien économique et social. Ayant évoqué ce que signifie la dépendance à l'aide sociale, nous passons ensuite, à la partie 5, aux circonstances qui donnent lieu le plus souvent à des enquêtes sur l'aide sociale : le « revenu » non déclaré et la cohabitation avec un « conjoint » non déclaré. Le traitement des dossiers de fraude contre l'aide sociale qui découle de ces circonstances suspectes est examiné à la partie 6, où nous nous concentrons sur l'administration discrétionnaire, et souvent vague, de la politique qui est effectuée dans les bureaux locaux de répression des fraudes. Le ton de condamnation morale et de blâme qui caractérise la chasse agressive aux assistés sociaux soupçonnés de fraude est dramatisé de manière très efficace dans les thèmes qui émergent des prononcés des sentences qui sont imposées aux personnes relativement peu nombreuses qui sont effectivement reconnues coupables de fraude criminelle, un domaine que nous étudions en profondeur à la partie 7. Les juges qui condamnent des gens pour fraude criminelle dans des causes relatives à l'aide sociale parlent souvent de violation de la confiance du public et de dépossession des véritables indigents, et ils se méprennent souvent, tant sur les réalités qui entourent la dépendance à l'aide sociale, que sur le niveau des prestations fournies en vertu de notre système d'aide sociale actuel. Aux parties 8 et 9, nous établissons une comparaison avec d'autres types de manquement au devoir économique : la fraude fiscale et le non-respect des normes d'emploi, dont notamment l'obligation de payer les salaires exigibles. Les écarts qui existent entre ces deux régimes et celui de la « fraude contre l'aide sociale » sont frappants, non seulement pour ce qui est des mécanismes officiels de réglementation et de sanction, mais aussi relativement aux distinctions normatives qui semblent entrer en jeu sous l'angle de la valeur morale et des concepts de légitimité dans le climat politique actuel. Nous concluons en résumant brièvement les points de notre discussion, ce qui nous amène à la conclusion que la dépendance à l'aide sociale elle-même a été criminalisée, au moyen de la réglementation applicable à ce qui constitue une fraude contre l'aide sociale.

2 Un aperçu des réformes de l'aide sociale en Ontario

Des réformes fondamentales du système d'aide sociale de l'Ontario ont été inaugurées avec la promulgation de la *Loi de 1997 sur la réforme de l'aide sociale* (LRAS)⁴. La LRAS contient deux annexes, la LPOT de 1997⁵ (en vigueur au 1^{er} mai 1998) et la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*⁶ (LPOSPH) (en vigueur au 1^{er} juin 1998). Dans ses observations finales, lors de la troisième lecture du Projet de loi 142 (la LRAS), l'honorable Janet Ecker, la ministre des Services sociaux et communautaires de l'époque, a souligné les trois objectifs des réformes qui étaient formulées dans le projet de loi : répondre aux besoins uniques des personnes handicapées; faire de l'autosuffisance le but premier de l'aide sociale; lutter contre la fraude en matière d'aide sociale⁷. Dans le même ordre d'idées, et plus récemment, Debbie Moretta, la directrice du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH), décrivait le programme Ontario au travail (POT) comme un « programme d'adaptation de la main-d'œuvre, qui procure une aide financière et une aide à l'emploi à court terme aux personnes dans le besoin, pendant qu'elles participent à des activités obligatoires qui les aident à emprunter la voie la plus rapide vers un emploi rémunéré et l'indépendance financière », et elle faisait remarquer que « l'un des objectifs du nouveau cadre législatif était d'aborder le problème des abus contre le système d'aide sociale⁸. » Avec la promulgation de la LRAS, la répression des fraudes contre l'aide sociale en est venue à occuper une place centrale dans le nouveau régime d'aide sociale.

À maints égards importants, les réformes formulées dans la nouvelle loi témoignent d'un changement d'orientation au regard des principes et des recommandations concrètes qui découlent de ce qui a peut-être été l'examen le plus complet de l'aide sociale jamais entrepris en Ontario, le rapport du Comité d'examen de l'aide sociale (CEAS),

⁴ *Loi de 1997 sur la réforme de l'aide sociale*, L.O. 1997, chap. 25.

⁵ *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail*, *supra*, note 1.

⁶ *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, L.O. 1997, chap. 25, annexe B.

⁷ Assemblée législative de l'Ontario, *Journaux des débats*, 1^{re} session, 36^e législature, le 25 nov. 1997.

⁸ Affidavit de Debbie Moretta, assermentée le 29 août 2003, présenté dans l'arrêt *Broomer et al., c. Ontario (A.G.)*, Toronto 02-CV-229203CM3 (Cour supérieure de justice de l'Ontario), aux paragr. 8 et 42.

*Transitions*⁹. Les antécédents historiques des réformes formulées sont plutôt ponctuels, puisqu'ils remontent au droit des pauvres du XVII^e siècle et au libéralisme radical de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècles¹⁰.

Dans notre examen des réformes, nous ciblons surtout le POT. Alors que la LPOT de 1997, LPOT et la LPOSPH ont beaucoup d'éléments en commun, il y a également ample matière à les distinguer. Contrairement à ce qui prévalait selon l'ancien cadre d'aide sociale en fonction duquel les chefs de famille monoparentale et les personnes handicapées étaient distingués des personnes valides « employables », c'est uniquement l'existence d'un handicap reconnu qui permet maintenant de déterminer si une personne relève du POT ou du POSPH¹¹. Les prestations des personnes valides sont substantiellement moins élevées que celles des personnes ayant un handicap expressément reconnu, et les personnes valides sont assujetties à un éventail de règles concernant l'emploi et la préparation à l'emploi qui ne s'appliquent pas aux personnes considérées comme « handicapées ».

Nous avons relevé cinq réformes notables, qui contribuent toutes à établir le caractère criminel de l'aide sociale : une reconceptualisation de l'objet de l'aide sociale; une réduction importante des niveaux des prestations; l'instauration du programme de travail obligatoire; le rétablissement de la règle de « la présence d'un homme au domicile », par le truchement d'une nouvelle définition du « conjoint »; la création d'un régime de répression des fraudes étendu et extrêmement punitif. Bien que ces réformes aient été introduites par suite de la promulgation de lois provinciales, il est crucial de remarquer que c'est le retrait du gouvernement fédéral du champ des politiques sociales qui a rendu ces réformes possibles, notamment la révocation de la *Loi sur le régime*

⁹ Le Comité d'examen de l'aide sociale, présidé par George Thomson, a été mis sur pied en 1986 par le gouvernement de l'Ontario. Le rapport final du Comité, *Transitions*, a été publié en septembre 1988. *Rapport du Comité d'examen de l'aide sociale, Transitions*, Toronto, Queen's Printer, 1988.

¹⁰ Voir Martha T. McCluskey, « Efficiency and Social Citizenship : Challenging the Neoliberal Attack on the Welfare State », dans *Indiana Law Journal*, vol. 73, 2003, p. 783.

¹¹ Bien entendu, ce ne sont pas toutes les invalidités qui rendent une personne admissible à l'aide sociale en vertu du généreux POSPH. Une personne doit satisfaire à la définition statutaire de « l'invalidité ». La grande majorité des requérants n'y satisfont pas lors d'une première demande, mais pour ceux qui ont accès à la représentation juridique et qui poursuivent en appel, les taux de réussite sont extraordinairement élevés en appel. Voir Centre d'action pour la sécurité du revenu, *Denial By Design*, 2003, www.incomesecurity.org (dernière consultation le 29 mars 2005).

d'assistance publique du Canada (LRAPC)¹². La LRAPC, et les diverses ententes fédérales-provinciales qui ont été négociées à cet égard, prévoyaient à certaines conditions des crédits fédéraux à l'intention des programmes provinciaux d'aide sociale. Entre autres conditions, il fallait que les niveaux des prestations soient établis de manière à « prendre en compte » les besoins fondamentaux (dont la définition englobait la nourriture, le logement, les vêtements, le combustible, les services publics, les articles ménagers et les besoins personnels) d'une personne dans le besoin¹³. De manière significative, dans l'affaire *Finlay c. Canada (ministre des Finances)*, la Cour suprême du Canada a statué que cela obligeait les provinces à établir des niveaux de prestations qui seraient « compatibles » avec les besoins fondamentaux d'une personne, ce qui, a soutenu la Cour, n'exigeait pas des provinces qu'elles fixent des niveaux de prestations visant à « combler » ces besoins fondamentaux ou à y « être équivalents », mais cela exigeait plus qu'une simple « étude » de ces besoins. Si la décision de la Cour accordait aux provinces une marge de manœuvre considérable à l'égard de l'établissement des niveaux de prestations, cela obligeait surtout les provinces à fixer des niveaux qui étaient proches (compatibles) de ceux que requéraient les besoins fondamentaux¹⁴. De plus, l'interprétation de la Cour engendrait un *droit* à recevoir des niveaux de prestations compatibles avec les besoins fondamentaux, droit que les assistés sociaux pouvaient alléguer. La révocation de la LRAPC ouvrait une porte aux provinces, en leur permettant d'établir des niveaux de prestations à leur guise, sans prendre en compte nécessairement les besoins fondamentaux. Et bien entendu, la révocation de la Loi annonçait la dévolution du droit établi par l'arrêt *Finlay*. La révocation de la LRAPC facilitait également l'instauration du programme de travail obligatoire, une autre réforme provinciale cruciale. La LRAPC avait stipulé que toute entente devait prévoir que « personne ne se voit refuser une aide en raison de son refus ou d'un refus antérieur de participer à un projet d'adaptation au travail »¹⁵. La LRAPC a été remplacée par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, une subvention globale visant l'aide sociale, l'éducation et la santé, et les provinces sont libres de

¹² *Régime d'assistance publique du Canada de 1966-1967*, L.R.C. 1985, C-1, révoqué le 1^{er} avril 1996 et remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux.

¹³ *Ibid.*, paragr. 2(a) et 6(2)a).

¹⁴ *Finlay c. Canada (ministre des Finances)* [1993] 1 R.C.S. 1080.

¹⁵ LRAPC, *supra*, note 12, en particulier le paragr. 15(3)a). Pour une discussion sur l'incidence de la révocation de la LRAPC selon le genre, voir Shelagh Day et Gwen Brodsky, « Les femmes et le déficit en matière d'égalité : l'incidence de la restructuration des programmes sociaux du Canada », *Condition féminine Canada*, mars 1998.

répartir la subvention entre ces secteurs comme elles le jugent bon. En outre, les conditions de financement qui accompagnaient les transferts fédéraux en application de la LRAPC n'existent plus en vertu du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux.

2.a La reconceptualisation de l'objet

L'article premier de la LPOT prévoit que la Loi a pour objet de créer un programme qui :

- a) reconnaît la responsabilité individuelle et favorise l'autonomie par l'emploi;
- b) fournit une aide financière provisoire à ceux qui sont le plus dans le besoin pendant qu'ils acquittent des obligations en vue de se faire employer et de le rester;
- c) sert efficacement les personnes qui ont besoin d'aide;
- d) comprend l'obligation de rendre compte aux contribuables de l'Ontario¹⁶.

Cet énoncé de l'objet de la Loi et les réformes promulguées à cette fin (p. ex. le programme de travail obligatoire, les interdictions à vie) révèlent une dérogation profonde au principe du droit qui, bien qu'il n'ait jamais été pleinement réalisé en pratique, constituait néanmoins un fondement articulé pour la législation provinciale et fédérale¹⁷. D'ailleurs, dans son examen de l'aide sociale en Ontario, le CEAS a cerné une approche axée sur les droits comme principe directeur essentiel du régime d'aide sociale. Le premier de ces principes directeurs prévoit ce qui suit : [TRADUCTION] « Tous les membres de la collectivité ont un droit présumé à l'aide sociale fondé sur le besoin, et le soutien que la société procure ne doit pas être considéré comme un cadeau ou un privilège, ni comme un acte charitable à l'intention des déshérités. Il représente plutôt un droit dont tous les membres de la société peuvent se prévaloir¹⁸. »

À l'article 1 de la LPOT, l'énoncé de l'objet de la Loi donne à penser que le gouvernement de l'époque avait été séduit par un courant de pensée concurrent soutenant l'idée suivante : [TRADUCTION] « Il est essentiel que cette norme [du besoin dans la LRAPC] soit supprimée et remplacée par une norme plus générale, qui formulera explicitement que la dépendance aux prestations de sécurité du revenu est un privilège au Canada, et non un droit, et que les bénéficiaires sont tenus en retour d'adopter un comportement approprié et d'assumer certaines responsabilités, à la fois

¹⁶ LPOT, *supra*, note 1, article 1.

¹⁷ LRAPC, *supra*, note 12, préambule.

¹⁸ CEAS, *supra*, note 9, p. 10-11.

en matière d'honnêteté et de démarche conduisant à l'autonomie aussi rapidement que possible¹⁹. »

De l'avis d'un grand nombre de gens, l'énoncé de l'objet de la Loi reflétait une nouvelle conceptualisation du contrat social qui était décisive. En vertu de celle-ci, le concept voulant que le chômage endémique dans une économie capitaliste crée pour l'État une obligation, celle de fournir de l'aide à ceux qui sont non employés ou non employables sur le marché, cédait la place à l'idée que les personnes sans emploi ou non employables doivent, afin de recevoir de l'aide, acquitter des obligations en vue « de se faire employer et de le rester ». Pour d'autres, qui présentaient les choses sous un angle légèrement différent, le compromis historique entre capital et travail, auquel on était parvenu après la Seconde Guerre mondiale, à tout le moins sous des formes restreintes de droits sociaux, se démêlait²⁰.

2.b La réduction des prestations

Peu après son élection en 1995, sous promesse d'une « révolution du bon sens », le gouvernement conservateur a instauré une baisse de 21,6 p. 100 des niveaux des prestations, laquelle est entrée en vigueur le 2 octobre 1995. Il n'y a pas eu d'augmentation avant le printemps 2004, alors qu'une augmentation de 3 p. 100 avait été annoncée par un gouvernement libéral élu depuis peu. Avec un taux d'inflation de 12,8 p. 100 au cours des années qui s'étaient écoulées entre-temps, la baisse globale du pouvoir d'achat entre 1995 et 2002 atteignait le niveau ahurissant de 34 p. 100²¹. Avant l'augmentation de 3 p. 100, une ou un célibataire ontarien recevait 520 \$ par mois (comprenant une allocation-logement de 325 \$ et une allocation de 195 \$ pour les besoins fondamentaux); une ou un chef de famille monoparentale ayant un enfant, 997 \$ par mois en tout. Les célibataires ontariens recevaient en 2003 des prestations qui représentaient seulement 35 p. 100 d'un revenu au seuil de pauvreté; une ou un chef de famille monoparentale ayant un enfant, des prestations qui représentaient

¹⁹ C. A. MacDonald & Associates, *Reducing Fraud and Waste in Income Security Programs in Canada*, Edmonton, C. A. MacDonald & Associates, 1995, p. 16-17.

²⁰ Edward Broadbent, « Citizenship Today: Is There a Crisis? », dans Dave Broad et Wayne Antony (éd.), *Citizens or Consumers? Social Policy in a Market Society*, Halifax, Fernwood Publishing, 1999.

²¹ Centre d'action pour la sécurité du revenu, allocation de base dans le cadre du programme *Ontario au travail*, <http://incomesecurity.org> (consulté le 6 octobre 2003).

56 p. 100 d'un revenu au seuil de la pauvreté²². La baisse des prestations sociales à un niveau qui réduit les bénéficiaires (dont un grand nombre sont des mères seules ayant des enfants) à des conditions de misère affreuse a été justifiée dans un discours politique, selon lequel à une époque où l'objectif est d'avoir un gouvernement libre de dettes, les assistés sociaux sont des « parasites » et obtiennent « quelque chose pour rien ». On considérait manifestement que le nombre croissant des dossiers d'assistance sociale et les coûts à l'avenant jouaient un rôle important dans la création de la dette publique, et qu'il était donc d'une importance capitale de réduire le nombre de dossiers ainsi que les coûts associés aux personnes qui demeuraient inscrites sur la liste²³. Là encore, on constate un changement d'orientation marqué au regard des conclusions du CEAS, selon lesquelles les taux étaient nettement insuffisants. Dans l'analyse du CEAS, les taux insuffisants faisaient obstacle à la transition vers l'emploi et l'autonomie, alors que selon le gouvernement conservateur, les taux « généreux » [c'est le qualificatif qu'il a employé] créent la dépendance et équivalent à une contre-incitation au travail²⁴.

2.c Le programme de travail obligatoire

Sous le régime de la LPOT, la réception de l'aide est conditionnelle à la participation à un travail rémunéré, ou à des activités visant à augmenter la possibilité de se faire employer et de le rester et, à ce titre, le gouvernement a instauré la pratique connue sous l'appellation de « programme de travail obligatoire »²⁵. Les bénéficiaires d'âge adulte doivent conclure une « entente de participation » avec le Ministère, en énumérant les activités « d'aide à l'emploi » qu'ils entreprendront. Ces activités d'aide à l'emploi englobent la « participation communautaire » et au moins l'une des « mesures d'emploi » suivantes : la recherche d'emploi; un questionnaire, une évaluation ou un programme d'alphabétisation; une formation de base et une formation professionnelle

²² Conseil national du bien-être social, *Revenus du bien-être social, 2003* (Ottawa, Conseil national du bien-être social, printemps 2003), p. 28. Il est aussi à noter que jusqu'en décembre 2004, les immigrants parrainés dont l'engagement de parrainage avait été rompu faisaient l'objet d'une déduction automatique de 100 \$ par mois, à moins de pouvoir prouver que la rupture de l'engagement résultait de la violence familiale.

²³ Voir par exemple, C. A. MacDonald, *supra*, note 19; *Journal des débats, supra*, note 7.

²⁴ Chose inquiétante, en prônant la coupure des taux, le ministre des Services sociaux et communautaires de l'époque, l'honorable David Tsubouchi, avait indiqué que les gens pouvaient arriver à s'en sortir grâce à des mesures telles que la négociation, afin d'obtenir par exemple des boîtes de thon à rabais, ou encore l'achat d'aliments en vrac. Il a également soutenu qu'en raison du fait que les assistés sociaux avaient été avisés des baisses trois mois à l'avance, ils avaient eu suffisamment de temps pour s'y préparer. *Journal des débats, supra*, note 7, les 2 et 3 octobre 1995.

²⁵ LPOT, *supra*, note 1, art. 4.

liée à un emploi particulier; le placement dans un emploi, un test de dépistage de la toxicomanie; une participation à un programme ayant pour but de terminer ses études secondaires ou d'accroître ses compétences parentales. De plus, chaque participante ou participant a l'obligation de s'efforcer raisonnablement d'accepter et de garder un emploi « qu'il peut physiquement occuper »; s'il est employé à temps partiel, de trouver un emploi à plein temps; s'il est employé et quand même admissible à l'aide, de trouver un emploi lui permettant d'augmenter son revenu. Le défaut de se conformer au Règlement ou de faire des efforts raisonnables aura pour conséquence l'annulation de l'aide pour une période de trois ou de six mois (selon les circonstances)²⁶.

Le discours de l'État en matière de programme de travail obligatoire donne à penser aux citoyens que les pauvres sont dépourvus de morale du travail adéquate, et que, dans leur propre intérêt, le travail doit être une condition obligatoire pour toucher des prestations. Cela sous-entend implicitement que la retenue des prestations fournies dans le cadre de ce qui est, après tout, un programme résiduel, de dernière extrémité – autrement dit, la menace du dénuement absolu – est la seule méthode permettant de convaincre les assistés sociaux d'accepter un emploi rémunéré et de ne plus dépendre de l'aide sociale. Ce qui est également implicite, et formulé explicitement à l'occasion, c'est l'affirmation que, dans les faits, les bénéficiaires d'aide sociale « ne font rien ». Ils obtiennent plutôt « quelque chose pour rien ». Effectivement, lorsqu'il a fait valoir les baisses de taux et qu'il a annoncé les plans visant à instaurer le programme de travail obligatoire, le premier ministre Mike Harris a maintenu ce qui suit : [TRADUCTION] « Nous payons un grand nombre de gens, plus d'un million, soit dit en passant, entre 300 000 et 400 000 familles, pour rester à la maison à ne rien faire... Nous pénétrons dans un domaine inexploré [l'approche conservatrice]. Ce n'est pas facile. Il s'agit d'une approche qui relève d'une conception différente. Selon une certaine conception des choses, on crée un cycle de dépendance, on donne aux gens plus d'argent pour rester chez eux à ne rien faire, et selon une autre façon de voir les choses, on donne une chance aux gens, on leur donne de la formation, on leur procure une expérience de travail, on leur fournit des emplois²⁷. » Dans la même veine, le ministre des Services sociaux et communautaires de l'époque a affirmé : [TRADUCTION] « Les gens doivent

²⁶ Règlement de l'Ontario 134/98, articles 26 à 33.

²⁷ *Journal des débats*, *supra*, note 7, 28 septembre 1995.

réapprendre à être responsables d'eux-mêmes et de leur famille et à ne pas tout laisser entre les mains d'autrui²⁸. »

Selon cette conceptualisation, l'explication de la pauvreté est purement individualiste. Les gens sont pauvres parce qu'ils sont paresseux, dépendants, indisciplinés et dépourvus de morale du travail. D'un point de vue néo-libéral, l'aide sociale mine la performance de l'économie en émoussant les incitations à travailler. Les gens préfèrent l'aide sociale au travail, ou ils sont tellement captifs d'une culture de dépendance qu'ils n'arrivent même pas à déterminer qu'un emploi rémunéré est un choix²⁹. En raison du fait que l'aide sociale érode les incitations à travailler – selon ce point de vue néo-libéral –, elle constitue une menace pour le public. Il est aussi à prévoir que le stéréotype associé aux bénéficiaires d'aide sociale, qui sont qualifiés de paresseux, d'indisciplinés, et dont on dit qu'ils veulent « quelque chose pour rien », peut facilement contribuer encore à cette menace, parce que les bénéficiaires sont perçus comme des criminels potentiels.

La distinction établie entre la vertu et la déviance, entre les citoyens à part entière et les citoyens de deuxième classe, a des répercussions particulièrement profondes pour les femmes. Comme les féministes le font valoir depuis des décennies, une bonne partie des femmes travaillent à la maison, sans rémunération, sans reconnaissance, et leur travail est dévalorisé. Une grande part des théories et de l'activisme féministes avaient pour but de donner une visibilité à ce travail, et à lui reconnaître une valeur, notamment en versant des prestations suffisantes aux mères seules³⁰. De manière significative, comme nous l'avons déjà mentionné, la réforme de l'aide sociale en Ontario a eu pour effet d'estomper la distinction qui existait auparavant entre les allocations familiales (versées aux chefs de famille monoparentale (essentiellement des mères seules) et aux

²⁸ *Journal des débats*, supra, note 7, 28 septembre 1995.

²⁹ Andrew Jackson allègue que le point de vue néo-libéral présenté ici n'est pas fondé dans les faits. Il fait remarquer qu'il n'y a aucun lien entre une croissance économique relative au cours des années 90 et les niveaux de l'aide publique. Andrew Jackson, « Social Citizenship, Social Justice and Economic Efficiency », www.misc-icem.mcgill.ca/socdem/kacjs0.htm, consulté le 4 décembre 2003.

³⁰ Linda Gordon, *Pitied But Not Entitled : Single Mothers and the History of Welfare, 1890-1935*, New York, The Free Press, 1994; Margaret Little, *No Car, No Radio, No Liquor Permit : The Moral Regulation of Single Mothers in Ontario 1920-1996*, Toronto, Oxford University Press, 1998; Pat Evans et G. Wekerle (éd.), *Women and the Canadian Welfare State: Challenges and Change*, Toronto, University of Toronto Press, 1997; Carole Pateman, « The Patriarchal Welfare State », dans *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*, Cambridge, Polity Press, 1989).

personnes handicapées) et l'assistance générale en bien-être social (fournie aux personnes physiquement aptes sans emploi). La LPOT redéfinit la majorité des mères seules en qualité de travailleuses; les femmes sont exemptées du programme de travail obligatoire jusqu'à ce que leurs enfants atteignent l'âge scolaire (trois ou quatre ans)³¹. Comme l'a affirmé mot pour mot l'ancien premier ministre de l'Ontario, les très nombreux chefs de famille monoparentale qui élèvent des enfants en vivant de l'aide sociale (en 2003, 59 p. 100 des bénéficiaires du POT étaient des femmes, et celles-ci représentent 94 p. 100 des chefs de famille monoparentale qui touchent des prestations dans le cadre du POT) « ne font rien ». Le message est très clair : un emploi, n'importe quel emploi, est une contribution plus importante que d'éduquer des enfants, et éduquer des enfants avec un revenu substantiellement inférieur au seuil de pauvreté est une sinécure.

Toutes les études ont démontré qu'une majorité écrasante des bénéficiaires d'aide sociale ont hâte de trouver du travail et de ne plus dépendre de cette aide³². Et contrairement aux postulats du programme de travail obligatoire, un nombre substantiel de bénéficiaires d'aide sociale ont un emploi à temps partiel ou à plein temps et il est déclaré.

Le programme de travail obligatoire est également appliqué en fonction du prétexte – un prétexte essentiel à la notion néo-libérale selon laquelle la pauvreté est un échec personnel – que non seulement il y a de l'emploi pour tous, mais aussi que l'emploi permet d'échapper à la pauvreté. Compte tenu du taux de chômage de 7 p. 100 en date de février 2005³³, du manque de services de garde d'enfants décents et, en Ontario, du salaire minimum qui représente un revenu à peine plus élevé que le seuil de pauvreté, même pour une ou un célibataire employé à plein temps, il n'est pas possible pour tous

³¹ Pour une discussion intéressante sur la mise en valeur du citoyen-travailleur de sexe masculin par le travail obligatoire aux États-Unis, grâce à l'utilisation de diverses stratégies discursives, voir Anna C. Korteweg, « Welfare reform and the subject of the working mother : Get a job, a better job, then a career », dans *Theory and Society*, vol. 32, 2003, p. 445.

³² Hartley Dean, « Undermining Social Citizenship », communication présentée lors de la deuxième Conférence internationale de recherche en sécurité sociale de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) tenue à Jérusalem, du 25 au 28 janvier 1998. Selon les recherches de Hartley Dean, les trois-quarts des assistés sociaux avaient hâte de travailler et considéraient surtout le travail comme un pilier de l'estime de soi. Voir aussi Janet Mosher et coll., *Une marche en terrain glissant : Les femmes maltraitées et leurs expériences avec le système du bien-être social de l'Ontario* (Woman Abuse and Welfare Research Project, 2004), à l'adresse francofemmes.org/aocvf/documents/eggshells_fr.pdf.

³³ Statistique Canada, www.statcan.ca (dernière consultation le 29 mars 2005).

de compter sur la participation au marché du travail pour répondre à leurs besoins. Alors qu'on a rallié les citoyens au programme de travail obligatoire en le présentant comme une aide momentanée, une bonne partie des preuves à ce jour donnent à penser que dans les faits, peu de gens en bénéficient, et que dans bien des cas le programme de travail obligatoire a été contre-productif³⁴.

2.d La nouvelle définition du conjoint

Le caractère du programme de travail obligatoire, qui est axé sur le genre et qui marginalise la vie sociale des femmes, tout en les associant à un stéréotype historiquement préjudiciable de « mauvaises mères », devient encore plus insidieux avec le rétablissement des règlements applicables à la « présence d'un homme au domicile ». Fondée sur le caractère patriarcal de la bienfaisance, en vertu duquel l'homme « pourvoyeur » était la principale charnière permettant d'administrer l'aide sociale, l'allusion à la présence d'un « conjoint » sert de point de contrôle efficace pour régler la vie sociale et intime des femmes.

Les règlements applicables à la « présence d'un homme au domicile » ont une longue histoire en Ontario, et il ne fait aucun doute que, historiquement, le droit des femmes à toucher des prestations était fortement associé à des jugements concernant leurs qualités morales, et en particulier, leur chasteté³⁵. Avant l'année 1987, une bénéficiaire célibataire (le régime visait presque exclusivement les femmes) risquait que ses prestations soient supprimées si l'on pouvait conclure qu'elle vivait avec une autre personne dans une union « assimilable à un mariage ». Inutile de dire que le concept d'union assimilable à un mariage était vague et ambigu. Souvent, la nature de l'union en question était déterminée d'après des preuves attestant une intimité sexuelle³⁶. Les féministes et les activistes de l'égalité ont décrié avec vigueur et à fond les pratiques des fonctionnaires de l'aide sociale qui appliquaient les règlements relatifs à la présence d'un homme au domicile, non seulement que ces pratiques ne tenaient pas compte des

³⁴ Voir Dean Herd et Andrew Mitchell, *Discouraged, diverted and disentitled: Ontario Works New Service Delivery Model*, Toronto, Community Social Planning Council de Toronto et Ontario Social Safety Network, 2002; Deb Matthews, *Examen des programmes d'aide à l'emploi et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, décembre 2004; *Une marche en terrain glissant*, *supra*, note 32.

³⁵ Margaret Little, *supra*, note 30. L'expression « présence d'un conjoint au domicile » est souvent utilisée; nous préférons employer l'expression « présence d'un homme au domicile », étant donné que les règles demeurent indubitablement axées sur le genre.

³⁶ Margaret Little, *ibid.*

intérêts de nature privée des femmes, mais parce qu'elles forçaient celles-ci à établir des rapports de dépendance économique avec des hommes qui, juridiquement, n'avaient aucune obligation de les soutenir. En 1987, la définition du « conjoint » aux fins de l'aide sociale a été radicalement modifiée, de manière à correspondre en grande partie à la définition formulée dans la *Loi sur le droit de la famille* (LDF). Chose importante, en raison de cette modification un couple pouvait vivre ensemble pendant trois ans avant que les partenaires soient considérés comme des conjoints aux fins de l'aide sociale, et lorsque dans les faits il pouvait y avoir des obligations juridiques alimentaires. Cette mesure était drôlement importante pour les femmes, parce que cela voulait dire qu'elles pouvaient continuer à recevoir de l'aide sociale de manière indépendante, en qualité de mère « seule » ou de « chef de famille ».

Même avant la promulgation de la LRAS de 1997, le gouvernement conservateur avait édicté en octobre 1995 des lois tendant à modifier la définition réglementaire du « conjoint » aux fins de l'aide sociale. Selon cette définition (une définition qui a été passablement modifiée à quelques reprises par la suite), des personnes de sexe opposé étaient considérées comme des conjoints par présomption s'ils partageaient une résidence commune. À ce titre, cette définition correspondait beaucoup plus étroitement à la définition antérieure à 1987. La nouvelle définition a eu pour conséquence que l'on a coupé l'aide sociale à 10 013 personnes. Sur ce nombre, 89 p. 100 étaient des femmes et 76 p. 100 étaient des mères seules³⁷.

Actuellement, le terme « conjoint » s'entend, selon le cas :

- a) d'une personne du sexe opposé à celui de l'auteur de la demande ou du bénéficiaire, si elle a déclaré avec celui-ci à l'administrateur ou au directeur visé par la LPOSPH de 1997 qu'ils sont conjoints;
- b) d'une personne du sexe opposé à celui de l'auteur de la demande ou du bénéficiaire qui est tenue aux termes d'une ordonnance judiciaire ou d'un contrat familial de fournir des aliments à l'auteur de la demande ou au bénéficiaire ou à l'une ou l'autre des personnes à la charge de celui-ci;
- c) d'une personne du sexe opposé à celui de l'auteur de la demande ou du bénéficiaire qui est tenue, aux termes de l'article 30 ou 31 de la LDF, de fournir des aliments à l'auteur de la demande ou au bénéficiaire ou à l'une ou l'autre des

³⁷ *Falkiner c. Ontario (ministère des Services sociaux et communautaires)*, 2002 CanLII 44902 (C.A. Ont.); Court Docket C35052, C34983, Date le 13 mai 2002.

personnes à la charge de celui-ci, que la personne et l'auteur de la demande ou le bénéficiaire aient conclu ou non un contrat familial ou un autre accord selon lequel ils renonceraient à une telle obligation alimentaire ou y mettraient fin;

d) d'une personne du sexe opposé à celui de l'auteur de la demande ou du bénéficiaire qui réside dans le même logement que celui-ci depuis au moins trois mois, si :

(i) d'une part, l'étendue des aspects sociaux et familiaux des rapports existant entre les deux personnes est compatible avec une cohabitation,

(ii) d'autre part, le niveau de soutien financier qu'une personne fournit à l'autre ou le degré d'interdépendance financière existant entre les deux personnes est compatible avec une cohabitation.

2) Pour l'application des définitions de « conjoint » et « partenaire de même sexe », les facteurs d'ordre sexuel ne doivent pas faire l'objet d'un examen ni être pris en considération pour déterminer si une personne est un conjoint ou un partenaire de même sexe³⁸.

La définition du « conjoint », qui a été adoptée en 1995, a fait l'objet d'une attaque fondée sur la Constitution dans l'affaire *Falkiner c. Ontario (ministère des Services communautaires et sociaux)*³⁹. De manière significative pour notre étude de la fraude contre l'aide sociale, la Cour d'appel de l'Ontario a statué que la définition était trop large – qu'elle englobait des rapports qui ne ressemblent pas à ceux que vivent deux personnes dans une union assimilable à un mariage – et profondément ambiguë (étant donné que des conseils d'arbitrage en étaient venus à différentes conclusions pour ce qui est de savoir si le degré d'interdépendance financière devait être plus que trivial). Le gouvernement de l'Ontario s'est désisté de son appel devant la Cour suprême du Canada (l'autorisation en avait été accordée) en octobre 2004, et il a adopté une nouvelle définition (ci-dessus) qui, à bien des égards, reflète la précédente, et dont il est permis de croire qu'elle n'est pas conforme à l'arrêt de la Cour d'appel.

³⁸ Règlement de l'Ontario 134/98, article 1, modifié. La catégorie de « partenaire de même sexe » a été ajoutée par suite de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *M. c. H.*, [1995] 2 R.C.S. 3. Le gouvernement de l'Ontario a répliqué à l'arrêt de la Cour suprême en édictant une loi d'ensemble ayant pour but d'ajouter la catégorie de « partenaire de même sexe » à plusieurs mesures législatives, dont notamment la LPOT et la LPOSPH.

³⁹ Affaire *Falkiner*, *supra*, note 37.

La définition du « conjoint » et la mise en application du concept de « cohabitation » (lui-même profondément ambigu) jouent tous deux un rôle significatif dans le déploiement du régime de répression des fraudes contre l'aide sociale. Il est révélateur de constater qu'en 1981-1982, 84 p. 100 des accusations de fraude contre l'aide sociale étaient fondées sur une allégation de conjoint non déclaré, qui ont occasionné 200 poursuites judiciaires, 161 déclarations de culpabilité, et des peines d'emprisonnement dans 42 p. 100 de ces causes. Dans leur rapport d'information à l'intention du CEAS, Anne Marie Gutierrez et l'Institut canadien de recherche sur le droit et la famille (ICRDF) ont fait observer que la définition du « conjoint » qui a été instaurée en 1987 (suivie de la LDF) a eu pour effet une baisse spectaculaire de ces taux très élevés⁴⁰. En 1995, la création d'une présomption d'état civil de conjoint signalait un renouveau d'intérêt pour l'État à surveiller les rapports des femmes avec les hommes.

3 La fraude contre l'aide sociale

La fraude contre l'aide sociale a occupé une place centrale dans les réformes de l'aide sociale au milieu des années 90. Dans le discours politique et dans l'imaginaire du public, on tenait pour acquis que les abus contre le système d'aide sociale étaient généralisés. Lorsqu'il a instauré une foule de nouvelles mesures destinées à prévenir, à déceler et à réprimer les fraudes contre l'aide sociale, le gouvernement a souligné que « le fait de ne pas aborder adéquatement le problème de la fraude contre l'aide sociale constituait une préoccupation publique importante⁴¹. » Cependant, cette allégation équivalait peut-être à mettre la charrue avant les bœufs, étant donné que dans leur discours politique, des parties très diversifiées étaient unanimes à qualifier la fraude contre l'aide sociale de problème suscitant une vive préoccupation, et à affirmer qu'il fallait adopter des mesures plus nombreuses et plus dures pour s'y attaquer, un discours qui a certainement aidé à influencer l'opinion publique prédominante.

⁴⁰ Anne Marie Gutierrez, *The Interaction of Criminal Law and the Income Maintenance System in Ontario*, rapport de recherche à l'intention du Comité d'examen de l'aide sociale, mai 1987, aux p. 17 et 28; Institut canadien de recherche sur le droit et la famille (Jean E. Wallace, M. L. McCall et Joseph H. Hornick), « A Literature Review of Welfare Fraud : Nature, Extent and Control », rapport à l'intention du Comité d'examen de l'aide sociale, juillet 1987, à la p. 17.

⁴¹ Debbie Moretta, *supra*, note 8, au paragr. 27.

3.a La définition de la fraude

Ce qui est problématique, c'est que les discussions sur la fraude contre l'aide sociale se caractérisent toutes par un manque de clarté définitionnelle et de précision au sujet de ce que l'on entend par le terme « fraude contre l'aide sociale »⁴². Certains commentateurs englobent, par exemple, non seulement les cas que l'on pourrait qualifier pertinemment de « fraude », aux termes du Code criminel, mais aussi tous les cas de violation des règles, sans égard à l'intention. D'autres vont encore plus loin, jusqu'à inclure tous les versements excédentaires, y compris ceux qui découlent d'une erreur bureaucratique. Certains cherchent à établir une distinction entre la « fraude », « l'abus » et le « mésusage », y compris dans les situations antérieures où il y a eu *intention coupable* et dans les situations ultérieures où les actes de la ou du bénéficiaire peuvent ne pas attester totalement l'intention coupable nécessaire⁴³. Si les caractéristiques déterminantes des catégories de « l'abus » ou du « mésusage » sont loin d'être claires, les termes employés laissent entendre qu'il y eu un certain degré de faute et de culpabilité morale de la part de la ou du bénéficiaire.

Notre recherche donne à penser que la perception selon laquelle toutes les violations contre l'une ou l'autre des règles complexes, souvent contradictoires et souvent contre-intuitives qui composent le système d'aide sociale constituent une fraude est une perception répandue. Il est inquiétant de constater que l'on retrouve cette tendance à étiqueter de « fraude » toute infraction contre les règles à l'échelle de toute l'application du POT dans son ensemble (ce qui a une incidence sur les dossiers signalés à l'attention des agents de révision de l'admissibilité (ARA), sur la communication de ces dossiers à la police, entre autres). Ce qui est encore plus troublant, c'est que l'on s'attendrait à ce que le qualificatif de « frauduleux » soit appliqué à une conduite de manière restrictive, et conformément à la jurisprudence pertinente dans le contexte de la justice pénale, et que trop souvent ce n'est pas le cas.

À l'article 79, la LPOT crée une infraction qui comprend elle-même un élément subjectif. Par conséquent, même les termes de Loi ne prévoient pas un régime de responsabilité absolue.

⁴² Le CEAS a fait observer qu'un bon nombre d'erreurs administratives, de versements excédentaires et d'autres erreurs sont confondus dans la catégorie de la « fraude »; *supra*, note 9.

⁴³ Voilà en quels termes Debbie Moretta a expliqué la distinction; entrevue avec Debbie Moretta, le 22 décembre 2004.

79. 1) Nul ne doit sciemment obtenir ou recevoir une aide à laquelle il n'a pas droit aux termes de la présente loi et des règlements.

2) Nul ne doit sciemment aider ou encourager une autre personne à obtenir ou à recevoir une aide à laquelle elle n'a pas droit aux termes de la présente loi et des règlements.

3) Nul ne doit entraver le travail d'une personne qui effectue des enquêtes pour l'application de l'article 57 ou 58 ni lui donner sciemment de faux renseignements.

4) Quiconque contrevient au paragraphe 1), 2) ou 3) est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration de culpabilité, d'une amende d'au plus 5 000 \$ et d'un emprisonnement d'au plus six mois, ou d'une seule de ces peines⁴⁴.

À titre de comparaison, le Code criminel prévoit les dispositions suivantes.

380. 1) Quiconque, par supercherie, mensonge ou autre moyen dolosif, constituant ou non un faux semblant au sens de la présente loi, frustre le public ou toute personne, déterminée ou non, de quelque bien, service, argent ou valeur :

a) est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de 10 ans, si l'objet de l'infraction est un titre testamentaire ou si la valeur de l'objet de l'infraction dépasse cinq mille dollars;

b) est coupable :

i) soit d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de deux ans,

ii) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire,

si la valeur de l'objet de l'infraction ne dépasse pas cinq mille dollars⁴⁵.

⁴⁴ *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail, supra*, note 1, article 79.

⁴⁵ *Code criminel* du Canada, L.R.C. 1985, c. C-46, article 380 modifié par le Projet de loi C-13. Avant que les dispositions du Projet de loi C-13 n'entrent en vigueur en septembre 2004, la peine maximale était de 10 ans. Le Projet de loi C-13 aborde, de différentes façons, la conduite criminelle relative aux délits d'initié.

En pratique, les dispositions concernant l'infraction qui sont formulées à l'article 79 de la LPOT ne sont pour ainsi dire jamais invoquées. Un seul des sujets que nous avons interrogés avait entendu parler d'une poursuite en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* (LIP) pour une violation de l'article 79. Le sujet a fait observer que plusieurs années auparavant, des poursuites en vertu de la LIP donnaient parfois lieu à un accord dans le cadre d'une transaction en matière pénale relativement à une accusation aux termes du Code criminel. Un autre sujet a mentionné que les efforts déployés auprès d'un bureau local du Bien-être social afin de persuader le personnel d'invoquer l'article 79 plutôt que le Code criminel lorsqu'ils intentent des poursuites demeuraient lettre morte. À vrai dire, la *Politique de répression des fraudes* du Ministère prévoit que [TRADUCTION] « dans les cas où il y a suffisamment de preuves pour soupçonner qu'il y a eu intention de commettre une fraude, l'affaire **doit** [souligné dans l'original] être signalée à la police pour enquête au titre du Code criminel⁴⁶. » Par conséquent, les infractions relatives au régime administratif qui ont été créées par le truchement de la LPOT sont invariablement traitées comme des affaires relevant du Code criminel⁴⁷.

Alors que doit-on déterminer pour établir qu'il y a eu délit de fraude aux termes du Code criminel? La jurisprudence de la Cour suprême du Canada en matière de fraude a permis de préciser que l'*actus reus* de fraude comprend deux éléments : l'acte prohibé (de « supercherie, mensonge ou autre moyen dolosif ») et la dépossession occasionnée par l'acte prohibé (il n'est pas nécessaire que la dépossession donne lieu à une perte réelle, il peut être suffisant de mettre en danger des intérêts pécuniaires). En ce qui concerne le premier de ces éléments, la Cour suprême a tranché que la supercherie, le mensonge et un autre moyen dolosif étaient trois rubriques différentes, mais elle a aussi relevé que l'essentiel du délit de fraude est la malhonnêteté⁴⁸. La nature malhonnête d'un acte doit être établie pertinemment, non pas en invoquant l'état mental subjectif de l'accusé (si l'accusé croyait subjectivement que l'acte en question était malhonnête),

⁴⁶ « Répression des fraudes », Directive n° 45, ministère des Services sociaux et communautaires, janvier 2004.

⁴⁷ Souvent, la raison invoquée à cet égard est la période de six mois en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* (L.R.O. 1990, c. P. 33). Mais ce qui est plus conforme à l'ensemble de la rhétorique gouvernementale sur la fraude contre l'aide sociale, c'est l'opinion selon laquelle ces affaires font l'objet de poursuites au pénal dans le cadre d'une approche « expiatoire » de l'aide sociale et des bénéficiaires. Pour une critique de l'allégation voulant que le délai de six mois en soit la raison, voir Dianne Martin, « Passing the Buck : Prosecution of Welfare Fraud : Preservation of Stereotypes », *Windsor Y. B. Access Just.i*, vol. 12, 1992, p. 52. Il est aussi à noter que le CEAS a recommandé de recourir davantage à la *Loi sur les infractions provinciales*.

⁴⁸ J. Douglas Ewart, *Criminal Fraud*, Toronto, Carswell Legal Publications, 1986.

mais en décidant si une personne raisonnable condamnerait l'acte en question à ce titre. En l'affaire *R. c. Olan*, la Cour suprême a fait remarquer que s'il est difficile de définir la « malhonnêteté » avec précision, elle suggère un dessein obscur, elle est déshonorante, et peut-être sans scrupules. La Cour a également mentionné que la simple négligence ne suffirait pas à conclure à la malhonnêteté⁴⁹.

En 1993, la Cour suprême a rendu deux décisions concernant la *mens rea* relative à la fraude, dans les affaires *R. c. Theroux* et *R. c. Zlatic*⁵⁰. La juge McLachlin (son titre à l'époque) a constaté en l'affaire *Theroux* que la *mens rea* associée aux actes criminels fait référence à « l'intention coupable », à une intention illégitime. Lorsqu'on établit qu'il y a eu acte criminel, a fait valoir la juge, l'allusion à la *mens rea* a pour but de prévenir la condamnation d'une personne moralement innocente, dont l'innocence morale peut reposer sur le fait qu'elle ne comprenait pas les conséquences de son acte, ou ne les recherchait pas. En ce qui concerne la *mens rea* nécessaire pour être reconnue coupable de fraude, la Cour suprême a relevé deux éléments : la connaissance subjective de l'acte prohibé (l'acte qui, d'après une norme définissant le caractère raisonnable, est pertinemment qualifié de malhonnête); la connaissance subjective que l'acte prohibé aurait pu avoir pour conséquence la dépossession d'une autre personne. [TRADUCTION] « L'accusée était-elle subjectivement consciente du fait que certaines conséquences découleraient peut-être de ses actes? » L'accusé doit avoir eu la conscience subjective que la perpétration de l'acte prohibé (de supercherie, de mensonge ou d'un autre moyen dolosif) pouvait occasionner une dépossession. Dans leur jugement dissident en l'affaire *Theroux*, bien qu'ils fussent d'accord avec la majorité, le juge Sopinka et le juge en chef Lamer (son titre à l'époque) ont pris soin de souligner qu'il est important d'établir une distinction entre la conclusion selon laquelle il ne sera d'aucun bénéfice que l'accusé soit persuadé que son acte est honnête, si objectivement l'acte en question est malhonnête, d'une situation où l'accusé est persuadé de certains faits qui, s'ils étaient vrais, pourraient faire disparaître le caractère malhonnête de son acte. Nous alléguons que cette distinction est cruciale dans le contexte de la fraude contre l'aide sociale.

⁴⁹ *R. c. Olan*, [1978] 2 R.C.S. 1175.

⁵⁰ *R. c. Theroux*, [1993] 2 R.C.S. 5; *R. c. Zlatic*, [1993] 2 R.C.S. 29.

Le traitement le plus approfondi de la fraude dans le contexte de l'aide sociale se retrouve peut-être dans la décision du juge Weagant en l'affaire *R. c. Maldonado*⁵¹. M. Maldonado était bénéficiaire de l'Assistance générale en bien-être social (le précurseur du programme Ontario au travail). On lui avait dit qu'il devait signaler toute fluctuation de revenu. Lorsque sa femme a décroché un emploi à temps partiel, il l'a consciencieusement déclaré. Mais lorsqu'il a commencé à fréquenter un établissement scolaire et qu'il a obtenu un prêt étudiant, il ne l'a pas déclaré. Par la suite, lorsque le Ministère a appris que M. Maldonado avait reçu un prêt, ce dernier a été accusé de fraude. Dans son témoignage, il a affirmé qu'il ne pensait pas qu'un prêt constituait un revenu parce qu'il devait être remboursé, alors il n'avait jamais envisagé qu'il était tenu de le déclarer. Il ne savait pas que les prêts étudiants étaient considérés comme un revenu et que, par conséquent, ce prêt devait être déclaré. Il ne savait pas non plus que s'il l'avait déclaré, une réduction de ses prestations aurait suivi. D'après les arrêts de la Cour suprême ayant fait jurisprudence, peu importe si M. Maldonado croyait subjectivement que ses actes étaient honnêtes. La question est de savoir si ses actes peuvent être pertinemment qualifiés non pas seulement de négligents, mais de « malhonnêtes », si l'on peut y voir un dessein obscur ou une absence de scrupules. Pour invoquer l'interrogation du juge, y a-t-il ici une conviction de l'accusé à l'égard d'un ensemble de faits (un prêt n'est pas un revenu et ne doit pas être déclaré) qui, s'ils étaient vrais, supprimeraient le caractère malhonnête de l'acte? Le juge a répondu par l'affirmative. Effectivement, il n'a même pas qualifié les actes de M. Maldonado de négligents. Lorsqu'on évalue l'état d'esprit de M. Maldonado, bien qu'il eut été conscient de l'acte prohibé (le défaut de déclarer le prêt), sa conviction selon laquelle un prêt n'était pas un revenu et n'avait donc pas à être déclaré supprime le caractère malhonnête de son acte. En outre, compte tenu de sa conviction à l'égard de cet ensemble de faits, il n'était pas conscient subjectivement du fait que le défaut de déclarer le prêt pourrait avoir pour conséquence la dépossession d'une autre personne. Et le juge Weagant de conclure :

[TRADUCTION]

« Non seulement ai-je un doute que M. Maldonado ait été subjectivement conscient de la possibilité d'une dépossession, mais je suis assez certain qu'il ne l'était pas... Je ne serais pas étonné que M. Maldonado, même advenant le cas

⁵¹ *R. c. Maldonado*, [1998] O. J. n° 3209 (Prov. Div.) (QL); voir aussi un arrêt important de la Cour suprême du Canada, *R. c. Parisé*, [1996] 3 R.C.S. 408, et un autre de la Cour d'appel de l'Ontario, *R. c. Wakil* (2001), 150 O.A.C. 194.

où on lui aurait fourni une copie des règlements afin qu'il les lise, n'ait pas saisi le sens exact du terme « revenu » ou de l'expression « changement de circonstances ». Les règlements sont très compliqués et difficiles à lire... ma propre expérience de lecture pénible des règlements me porte à croire que leur caractère inaccessible joue un rôle important dans le cas qui nous occupe. Les règlements régissant la question du droit sont terriblement difficiles à comprendre... le sens ou la structure de la politique qui pourrait aider une ou un bénéficiaire de l'aide sociale à déterminer quand il enfreint la loi n'est pas évident à la lecture des règlements. Pourquoi un prêt étudiant serait-il un revenu et qu'une bourse ne le serait-elle pas? À première vue, on penserait le contraire... si, sur une période d'un mois, un bénéficiaire de l'aide sociale acceptait un prêt d'un ami lors d'une visite à l'épicerie et qu'il remboursait le prêt à cet ami le jour même, à son arrivée à son domicile, les prestations d'aide sociale pour ce mois devraient être réduites proportionnellement afin de refléter le montant du prêt. Cependant, personne n'ayant un brin de bon sens ne se croirait obligé de déclarer le montant de ce prêt. Ce qui est kafkaïen dans cette conjoncture, pour reprendre le terme employé par le juge Campbell, c'est qu'une personne qui ne déclarerait pas ce prêt d'un ami à court terme pourrait bien être poursuivie pour fraude dans la province d'Ontario... Il s'agit sûrement d'un exemple de comportement que la juge McLachlin rangerait dans la catégorie qui ne justifie pas une criminalisation⁵².»

Examinons aussi l'affaire *R. c. Bond*, une cause qui, à notre avis, a fait l'objet d'une décision injuste relativement à la *mens rea* de l'accusée⁵³. M^{me} Bond était une mère seule avec deux enfants, qui s'efforçait soigneusement de mettre de côté autant d'argent qu'elle le pouvait – allocations familiales, crédits d'impôts pour enfants, entre autres – et qui plaçait cet argent en fiducie pour ses enfants, qui éprouvaient tous deux des problèmes de santé et qui auraient besoin, avait-elle sagement conclu, de soutien financier dans l'avenir. Elle a déclaré tout cet argent comme « revenu » lorsqu'elle l'a touché. Le compte d'épargne détenu en fiducie pour ses enfants a réalisé des bénéfices et elle a acheté des obligations. En bout de ligne, elle détenait un actif (les obligations) qui augmentait substantiellement son niveau d'actif (les niveaux d'actif actuels équivalent à un mois de prestations). Elle n'a pas déclaré les obligations détenues en fiducie. Le juge Kurisko a constaté que M^{me} Bond n'achetait jamais un article à moins qu'il n'eût été en solde, ne mangeait jamais à l'extérieur et ne prenait jamais de vacances. Elle achetait ses aliments en vrac, n'avait pas de voiture, ne buvait pas d'alcool et ne fumait pas. Elle a allégué qu'elle croyait honnêtement ne pas être tenue de déclarer ces épargnes, qu'elles étaient à l'intention de ses enfants (et elle a fait

⁵² *R. c. Maldonado*, *supra*, note 51, paragr. 40, 41 et 43. Le juge Weagant fait allusion à la mise en garde de la juge McLachlin, selon laquelle il était important de s'assurer que la fraude n'était pas interprétée de manière à englober un comportement qui ne justifiait pas la criminalisation, en raison du fait que la Cour suprême avait élargi la perspective de la « fraude ».

⁵³ *R. c. Bond*, [1994] O. J. n^o 2185 (Gen. Div.) (QL)

remarquer aussi que l'argent investi avait été déclaré au moment de son encaissement). Le juge Kurisko a précisé ceci : [TRADUCTION] « J'ai réservé ma décision quant à la culpabilité de l'accusée, parce que sa sincérité et ses réalisations m'ont beaucoup impressionné, et que j'ai été troublé par le paradoxe consistant à criminaliser les actes de cette femme qui a ménagé afin de pourvoir financièrement aux futurs besoins de ses enfants en matière de santé... Si elle avait dépensé cet argent pour consommer de l'alcool ou de la drogue, ou de toute autre manière irresponsable, il n'y aurait aucun motif d'accusation au pénal. La déclaration de culpabilité semble indiquer qu'il était mal de se soucier du bien-être de ses enfants, et qu'il était bête d'être économe. » Le juge examine les causes ayant fait jurisprudence à la Cour suprême du Canada, puis il ajoute : [TRADUCTION] « Je me suis efforcé de contourner la situation sans issue dans cette affaire. Mais la loi ne me permet pas de le faire. La question est de savoir si la déclaration de l'accusée, selon laquelle elle croyait honnêtement ne pas être tenue de déclarer le compte d'épargne, peut, en droit, soulever un doute raisonnable quant à la perpétration de l'infraction. Cela doit être établi objectivement. La tromperie est la dissimulation de la vérité ayant pour but de tromper la confiance d'autrui. Une personne raisonnable se trouvant dans la même situation que l'accusée saurait qu'il est de son devoir de déclarer le compte d'épargne et que le défaut de le faire est propre à induire en erreur et, par conséquent, trompeur. Jugée selon cette norme objective, l'accusée est coupable des accusations portées contre elle⁵⁴. »

Le juge Kurisko fait plusieurs erreurs ici. L'affirmation selon laquelle « une personne raisonnable » saurait qu'elle doit déclarer le compte d'épargne n'est pas une considération pertinente. Au contraire, le fait que l'accusée n'ait pas su qu'elle devait déclarer ce placement (et le juge du procès a déterminé qu'elle en était honnêtement persuadée) laisse penser qu'il est inopportun d'étiqueter sa conduite de « malhonnête ». De plus, compte tenu du fait que le juge du procès reconnaît qu'elle était persuadée de ne pas être tenue de déclarer les épargnes réalisées, il est difficile de comprendre comment le juge de première instance peut conclure qu'elle a posé ce geste dans le but de tromper l'État. Comme l'a fait remarquer la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Parisé*, l'acceptation du témoignage de l'accusée par le juge de première instance, témoignage selon lequel elle croyait honnêtement que sa situation n'avait pas changé au point d'avoir une incidence sur son admissibilité, faisait disparaître la responsabilité

⁵⁴ *Ibid.*

pénale de la fraude, ce qui est un élément essentiel. Honnêtement, l'accusée ne croyait pas tromper l'État⁵⁵.

La décision rendue dans l'affaire *Bond* est représentative de la méprise qui sévit dans les systèmes d'aide sociale et de justice pénale. Comme dans l'affaire *Bond*, on présume souvent à tort que le manque de connaissance de l'accusé à l'égard des exigences « terriblement difficiles » des lois et règlements en matière d'aide sociale n'est pas pertinent lorsqu'il s'agit d'établir si une « fraude » a été commise. En plus de se manifester d'après le raisonnement qui est attesté dans l'affaire *Bond*, cette méprise se traduit par l'invocation fréquente du principe, maintenant enchâssé dans l'article 19 du Code criminel, selon lequel « l'ignorance de la loi ne saurait être invoquée comme moyen de défense » contre une accusation au pénal. Selon ce raisonnement, on présume qu'une personne doit connaître la loi et que l'ignorance de la loi ne peut être invoquée comme excuse, d'où l'idée que le manque de connaissance des exigences relatives au régime d'aide sociale n'est pas pertinent pour déterminer la responsabilité criminelle⁵⁶. Un répondant nous a décrit comment les agents chargés du POT dans son district s'appuient toujours sur le raisonnement suivant : « Vous êtes tenu de tout déclarer, et si vous ne le faites pas, vous êtes coupable de fraude; l'ignorance de la loi ne saurait être invoquée comme excuse – tout le monde est censé connaître la loi, alors vous êtes coupable. » Ce sujet a ajouté que « si l'on s'efforçait véritablement d'évaluer si une personne a eu l'intention de frauder l'État, cette affaire serait très différente de celles qui nous sont présentées », ou, comme l'a formulé un autre répondant, « le fait que l'accusé ne soit pas parvenu à comprendre le livre [les règlements complexes] ne vous fournit pas un premier motif. »

Dans leur rapport documentaire à l'intention du CEAS, l'ICRDF, le groupe du Rapport sur les mesures de rendement (KPMG) et Anne Marie Gutierrez font tous cette erreur⁵⁷. L'ICRDF, par exemple, maintient « qu'il n'est pas nécessaire de déceler la tromperie... même à la lumière de la complexité de la réglementation en matière d'aide sociale, les

⁵⁵ *R. c. Parisé, supra*, note 51.

⁵⁶ Il est à noter que le juge Weagant, dans l'affaire *Maldonado, supra*, note 51, démolit effectivement cette argumentation.

⁵⁷ Comme nous en discutons ci-dessous, nous n'avons pas trouvé un seul exemple de cette erreur dans le contexte des poursuites pour fraude fiscale. Au contraire, des ressources à l'intention des avocats, comme le feuillet de Carwell, *Tax Evasion*, de William I. Innes, Toronto, Carswell, 2003, expliquent comment l'ignorance du droit fiscal pertinent peut faire disparaître la responsabilité pénale.

bénéficiaires ne sont pas exonérés du principe juridique stipulant que l'ignorance de la loi ne saurait être invoquée comme moyen de défense contre des accusations au pénal... rien n'empêche de porter des accusations, pas même en présence d'une incompréhension évidente, étant donné qu'il existe une règle générale de droit criminel prévoyant que l'ignorance de la loi ne saurait être invoquée comme excuse pour la violer⁵⁸. »

La confusion et l'erreur qui s'ensuit viennent du fait que les gens ne réalisent pas que le manque de connaissance ou l'incompréhension des règles implicites du régime administratif fait disparaître la responsabilité pénale (une personne ne visait pas la dépossession par suite de ses actes), et qu'en conséquence, il n'est **pas** pertinent de condamner l'acte en question comme étant malhonnête. Une personne invoque un argument fondé sur une « erreur de fait », et non un argument selon lequel l'accusé est innocent parce qu'il ne savait pas que son acte constituait une fraude.

3.b L'étendue de la fraude contre l'aide sociale

Il n'est pas étonnant, compte tenu du manque de clarté définitionnelle en ce qui concerne la « fraude », que le signalement de son incidence varie énormément. La seule preuve tangible qui existe, c'est le nombre de déclarations de culpabilité relatives à la fraude. La première année pour laquelle nous disposons de statistiques à l'échelle provinciale sur les déclarations de culpabilité de fraude, c'est l'année 1997-1998 (par suite de la mise en œuvre d'une nouvelle base de données de contrôle des cas de fraude contre l'aide sociale). Avant cette date, les données statistiques, si tant est qu'elles étaient recueillies, n'étaient collectées qu'à l'échelon municipal⁵⁹. L'année la plus récente pour laquelle nous avons des données statistiques, c'est l'année 2001-2002. Toutes les statistiques ci-dessous illustrent les données cumulatives des systèmes utilisés dans le cadre du POT et du POSPH⁶⁰. En plus du nombre de déclarations de culpabilité, il est important de remarquer le nombre substantiel d'enquêtes sur des fraudes.

⁵⁸ ICRDF, *supra*, note 40 aux p. ix et 26; Peat Marwick and Partners (KPMG), *Welfare Fraud and Overpayment : Final Report*, septembre 1987, rapport de recherche à l'intention du Comité d'examen de l'aide sociale, à la p. 37; Anne Marie Gutierrez, *supra*, note 40, aux p. 34 et 37.

⁵⁹ Debbie Moretta, *supra*, note 43.

⁶⁰ Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance, *Welfare Fraud Control Report 2001-2002*.

Tableau 1 : Déclarations de culpabilité de fraude contre l'aide sociale dans le cadre du POT et du POSPH, par année

Année	Déclarations de culpabilité	Nombre total d'enquêtes sur les fraudes	Aide sociale réduite ou supprimée	Aucun problème relevé à l'égard de l'admissibilité
2001-2002	393	38 452	12 816	25 636
2000-2001	430	52 582	17 734	34 848
1999-2000	557	43 900	15 680	28 220
1998-1999	747	49 987	16 946	33 041
1997-1998	1 123	53 452	14 771	38 681

Le nombre de déclarations de culpabilité pour 2001-2002 (393 déclarations de culpabilité) équivaut grosso modo à 0,1 p. 100 de l'ensemble des dossiers d'assistance sociale et à 1 p. 100 du nombre total d'accusations. Les statistiques de la municipalité de Toronto pour l'année 2001 offrent un tableau similaire : 80 p. 100 des 11 800 accusations portées contre des bénéficiaires se sont révélées non fondées; 19 p. 100 des autres accusations visaient des cas où la ou le bénéficiaire n'avait pas eu l'intention de frauder; 117 dossiers ont été signalés à l'unité chargée de l'étude des cas de fraude, et sur ce nombre, 116 dossiers ont été étudiés par un comité d'examen spécial, 95 dossiers ont été communiqués à la police, et pour 91 d'entre eux (moins de 1 p. 100 du nombre total d'accusations) des accusations ont été portées, ou ces dossiers sont en instance.

Dans le rapport sur la fraude contre l'aide sociale qu'il a rédigé à l'intention du CEAS, le groupe KPMG concluait que nous ne disposions pas de renseignements précis concernant l'étendue de la fraude, et il a fait remarquer qu'on ne recueille pas automatiquement des données fiables, et que les définitions de la fraude varient beaucoup⁶¹. Le rapport du groupe KPMG était extrapolé à partir d'une étude menée en Alberta, et il présentait une estimation selon laquelle les fonds perdus par suite de la fraude représentaient au moins entre 2,59 p.100 et 3,66 p. 100 p. 100 du total des

⁶¹ KPMG, *supra*, note 58, p. 3.

versements⁶². Le groupe KPMG et l'ICRDF concluait tous deux qu'il y a peu de données fiables et de recherches objectives visant à mesurer l'étendue de la fraude contre l'aide sociale, tout en faisant observer que les quelques études fiables avaient permis d'établir des estimations variant entre 1 p.100 et 10 p. 100⁶³.

Les *Welfare Fraud Control Reports*, qui ont été publiés chaque année en Ontario de 1997 à 2002, offrent un tableau passablement différent. Dans le *Welfare Fraud Control Report 2001-2002*, on fait constamment référence à la « fraude », on se réfère à la ligne antifraude de l'aide sociale, à la base de données employée dans la répression des fraudes afin d'effectuer le suivi des enquêtes sur les fraudes, aux « mesures [qui] aident à déceler les tricheries relatives à l'aide sociale et à décourager d'autres personnes de tricher », et l'on parle de la fraude contre l'aide sociale comme d'un crime à l'égard duquel le gouvernement prend des mesures sévères, grâce à l'instauration d'une politique de tolérance zéro. Et quoique l'on fasse allusion à la « fraude » et au « mésusage » dans ce rapport, l'emploi qui y est fait de ces termes semble indiquer qu'ils sont interchangeables, plutôt que de désigner des catégories nettement circonscrites. Il est allégué dans ce rapport que [TRADUCTION] « plus de 49 millions de dollars auraient été versés en prestations d'assistance sociale auxquelles les gens n'étaient pas admissibles, et que les futurs coûts éludés étaient évalués à 12 millions de dollars »⁶⁴. Compte tenu de l'orientation générale du rapport, on serait excusable de conclure que cette somme est directement attribuable à la fraude contre l'aide sociale. Mais un examen plus minutieux révèle un tableau différent. En 2001-2002, il y a eu 393 déclarations de culpabilité de fraude contre l'aide sociale, et il y a eu 12 816 dossiers à l'égard desquels l'aide a été réduite ou supprimée à la suite de l'évaluation de l'admissibilité. Il n'est pas absolument clair que les 393 déclarations de culpabilité (à la suite desquelles il est probable que les prestations aient été réduites ou supprimées) soient comprises dans ces 12 816 dossiers, mais dans l'une ou l'autre éventualité, dans plus de 12 000 dossiers il n'a pas été établi qu'il y avait eu « fraude » contre l'aide sociale, et il n'a pas été prouvé qu'il y avait eu infraction. Certains de ces 12 000 dossiers peuvent représenter un nombre peu élevé de cas où les poursuites n'étaient pas recommandées, même s'il y avait un argument irréfutable, mais dans la vaste majorité des cas, il est probable qu'une « règle » ait été violée sans, toutefois, que

⁶² *Ibid*, p. 17.

⁶³ *Ibid*, aux p. 14 et 19.

⁶⁴ *Welfare Fraud Control Report 2001-2002*, *supra*, note 60.

le client ait eu l'intention coupable nécessaire pour que son geste constitue une fraude criminelle, autrement dit, en conséquence de son incompréhension, d'une erreur ou d'une méprise. D'ailleurs, compte tenu de la complexité des règles, comme l'a fait remarquer le juge Weagant, on peut facilement prédire un très grand nombre de violations involontaires des règles. Dans son rapport paru récemment, la DP Deb Matthews saisit bien la complexité du système, et elle en conclut qu'il est nécessaire de passer de ce système « caractérisé par un enchevêtrement de règles concernant l'admissibilité financière à un système où les règles sont plus simples, claires et bien diffusées et ont pour but d'aider les gens à améliorer leur situation et leurs chances de succès »⁶⁵. Elle fait en outre l'observation suivante :

[TRADUCTION]

« Ce que j'ai entendu sans doute le plus souvent, c'est qu'il faut simplifier les règles... Il existe à l'heure actuelle environ 800 règles et règlements dans le système qui doivent être appliqués avant que l'on puisse déterminer l'admissibilité d'une personne et le montant à lui verser chaque mois. Beaucoup de ces règles sont punitives et sont conçues non pour aider les gens, mais plutôt pour les garder hors du système. Étant donné leur nombre, les règles coûtent cher à administrer et sont souvent appliquées de manière inégale d'un agent à l'autre, même dans un seul bureau. De plus, les règles sont tellement compliquées qu'elles sont pratiquement impossibles à communiquer à la clientèle, et il faut des années pour former une agente ou un agent chargé de cas⁶⁶. »

Il y a cependant une école de pensée qui maintient que la distinction entre la « fraude » et « l'erreur » est peu pertinente. Dans son rapport à l'Intention du Fraser Institute, la société C. A. MacDonald & Associates allègue, par exemple :

[TRADUCTION]

« ...il n'y a pas de délimitation tranchée [sic] entre la fraude et l'erreur, en ce sens que la ligne de démarcation, où l'erreur recoupe la fraude, est fondée sur le concept psychologique de l'*intention* [en italique dans l'original]. Par ailleurs, le terme juridique de fraude s'applique lorsque l'*intention* [en italique dans l'original] peut être prouvée devant un tribunal de droit. Il y a de nombreux cas faisant l'objet d'une enquête à l'égard desquels les enquêteurs sont certains qu'il y a eu fraude, mais en raison des règles très strictes de la preuve, l'affaire peut ne pas être prouvée en cour. Cette catégorie devrait être qualifiée de «recours abusif dans le cadre du programme»... Toutes les catégories d'erreur et de fraude se chevauchent, et la façon d'étiqueter un cas particulier dépend souvent d'une question de commodité ou de prescriptions juridiques... l'allusion à "l'erreur du client" est souvent, pour l'administrateur, une façon de dire que l'intention de frauder n'a pas pu être prouvée facilement en cour⁶⁷. »

⁶⁵ Deb Matthews, *supra*, note 34, p. 4.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 25.

⁶⁷ C. A. MacDonald, *supra*, note 19, aux p. 7 et 8.

L'analyse de la société C. A. MacDonald & Associates atteste une faille de raisonnement profonde. Elle présuppose que l'erreur du client constitue inévitablement une « fraude » – les règles de la preuve empêchent simplement de le prouver. Ce point de vue est toutefois absolument incompatible avec ce que l'on sait de la liaison entre le système et ses « clients ». Comme nous l'avons déjà mentionné, la complexité du système et les difficultés à communiquer les règles de manière adéquate rendent les erreurs des clients – et nous nous empressons d'ajouter les erreurs importantes du système – inévitables. En outre, l'analyse ne tient tout simplement pas compte de l'importance du concept qui se trouve au cœur de la responsabilité criminelle, à savoir « l'intention coupable ». Si toutes les violations des règles, sans égard à l'intention, sont qualifiées de « fraude », tout bénéficiaire qui, par inadvertance, ou en raison d'un manque de connaissances ou de renseignements, d'une déficience mentale ou cognitive ou d'une incompréhension, viole une règle, est moralement entaché de criminalité. Les termes employés dans les *Welfare Fraud Control Reports* disent précisément ceci : tous sont des tricheurs et des criminels. Ensuite, cet appariement de la violation des règles et de la fraude contre l'aide sociale a une incidence sur notre façon d'envisager les questions touchant à l'intégrité du système et à la confiance du public envers le système d'aide sociale. Les « mesures fermes » en matière de fraude contre l'aide sociale et les peines sévères infligées par les juges (décrites ci-après) sont souvent justifiées en disant qu'il est nécessaire de maintenir la confiance du public envers le système d'aide sociale et, par conséquent, son soutien de ce système. Si on laisse entendre au public que la « fraude » est répandue (p. ex. nous parlons de 12 000 dossiers, plutôt que de 393), il pourrait fort bien perdre confiance et soutenir de telles mesures. Mais si l'on fait comprendre au public qu'en fait, un nombre excessivement élevé d'erreurs des clients et de la bureaucratie se produisent parce que les règles sont complexes, abondantes et, comme nous le faisons remarquer plus loin, fréquemment contre-intuitives et souvent sujettes à des modifications, le public peut perdre confiance dans le système et remettre en question son intégrité. Mais la perte de confiance repose sur des raisons profondément différentes et a des conséquences différentes. Ce serait le système qui ferait l'objet d'un questionnement critique et de réformes, plutôt que ses bénéficiaires. Comme le mentionne le groupe KPMG dans son rapport au CEAS, c'est le montant **total** [souligné] en dollars de la fraude contre l'aide sociale, les versements excédentaires et les moins payés involontaires qui sont

importants et qui minent l'intégrité globale du système d'aide sociale. Mais, comme les auteurs l'ont aussi très bien relevé, le stigmate associé aux bénéficiaires d'aide sociale fait oublier les erreurs administratives et les moins payés, les niveaux bas des prestations, l'absence d'abri contre l'inflation, le manque d'attention accordée à la fraude fiscale et les abus commis à l'encontre des prestataires d'aide sociale et de leurs droits⁶⁸.

L'emploi de termes associés à la « fraude » pour englober un large éventail de conduites non criminelles prend appui sur le stéréotype de l'assisté social criminel, qui préfère exploiter le système plutôt que de travailler pour gagner sa vie, et renforce ce stéréotype⁶⁹. Comme le groupe KPMG et l'ICRDF l'ont mentionné dans leurs rapports respectifs à l'intention du CEAS, ce stéréotype tient lieu de « bouc émissaire commode, qui a pour conséquence de... garder les taux de prestations sous le seuil de la pauvreté, de permettre des compressions est de soutenir des pratiques intrusives à l'égard des bénéficiaires d'aide sociale⁷⁰. » Plus récemment, la DP Deb Matthews a souligné dans son rapport sur le POT : « À la base de tous les changements recommandés dans le présent rapport est la nécessité fondamentale de modifier les attitudes internes et externes concernant ceux qui sont les bénéficiaires d'aide sociale, pourquoi ils reçoivent de l'aide sociale et ce qu'ils ont à offrir à la société. Au cours des dernières années, les chefs du gouvernement ont fait du dénigrement des bénéficiaires d'aide sociale une composante essentielle de leur stratégie politique. Leur idéologie a orienté le système au complet – les règles, les attitudes et l'administration⁷¹. » Dans un communiqué de presse en date du 15 décembre 2004, la ministre Pupatello a aussi fait remarquer qu'il est temps de : [TRADUCTION] « casser les vieux stéréotypes⁷². »

Et c'est cette évocation large de la « fraude », englobant les paiements excédentaires et les violations des règles commises sans intention criminelle, qui contribue à étayer l'idée que la fraude contre l'aide sociale est répandue, et qui alimente sans doute l'idée fautive

⁶⁸ KPMG, *supra*, note 58, p. 15.

⁶⁹ Ce stéréotype a été relevé dans plusieurs rapports documentaires exécutés sur commande du CEAS et par le CEAS dans son rapport final.

⁷⁰ ICRDF, *supra*, note 40, p. 36.

⁷¹ Deb Matthews, *supra*, note 34, p. 29.

⁷² Ministère des Services sociaux et communautaires, document d'information, 15 décembre 2004, « Amélioration des programmes d'aide sociale de l'Ontario », <http://www.cfcs.gov.on.ca/CFCS/fr/newsRoom/backgrounders/041215A.htm> (dernière consultation le 24 janvier 2005).

que le grand public entretient au sujet de son incidence⁷³. Alors que nous ne savons peut-être pas exactement quelle est la prévalence de la fraude dans le système d'aide sociale, il est assez frappant de remarquer que sur les 38 452 dossiers ayant fait l'objet d'une enquête en 2001-2002, 393 seulement ont donné lieu à des déclarations de culpabilité. Ci-dessous, nous décrivons en détail les nombreuses mesures en place afin de prévenir et de déceler la fraude contre l'aide sociale. Comme nous le constatons, la surveillance des personnes qui reçoivent de l'aide est plutôt sévère, et elle est sensiblement plus élaborée et plus indiscreète qu'elle ne l'était il y a une décennie. Bien entendu, même les systèmes les plus élaborés, les plus poussés et les plus affinés ayant pour but de déceler la fraude ne permettront jamais de découvrir tous les cas. Mais compte tenu des nombreuses mesures qui sont maintenant déployées et des très nombreuses enquêtes, on peut présumer raisonnablement qu'une bonne part de la fraude à l'endroit du système est effectivement décelée.

3.c Les mesures d'intervention

Afin d'aborder le problème « grave » que la fraude contre l'aide sociale représente selon ce qui a été dit, un large éventail de mesures ont été adoptées par le gouvernement conservateur dans le cadre de ses réformes de l'aide sociale. Avant de les examiner, il est important de revenir d'abord aux recommandations du CEAS. En se référant au travail d'Anne Marie Gutierrez, le Comité a souscrit à l'opinion selon laquelle, en ce domaine, « la perception peut être plus importante que la réalité », en faisant allusion à la perception largement répandue dans le public voulant que la « fraude » ou les « abus » soient généralisés⁷⁴. Il a ajouté ensuite que même s'il n'y avait aucune preuve que la fraude était plus généralisée en ce qui concerne l'aide sociale que dans les systèmes tels que ceux de l'impôt sur le revenu ou de l'assurance-emploi, il était néanmoins important de maintenir la confiance du public, et qu'il était prêt à accepter la nécessité que les mesures de répression des fraudes soient plus radicales que dans d'autres systèmes. Le Comité a aussi reconnu explicitement que les mesures ayant pour but de réprimer les fraudes auraient un prix – la violation de son propre énoncé de principes. Le Comité a relevé que :

⁷³ Dans un sondage mené en 1982, 34 p. 100 des répondants ont signalé que les « abus » à l'égard du système d'aide sociale étaient répandus; tableau 2, CEAS, *supra*, note 9, p. 381. Dans son rapport, le groupe KPMG précise que [Traduction] « les perceptions du public à l'égard de l'étendue de la fraude contre l'aide sociale sont généralement surévaluées, surtout lorsque les révisions à la baisse de l'économie ont pour conséquence une augmentation notable du nombre de personnes «employables» qui reçoivent de l'aide sociale», KPMG, *supra*, note 58, p. 52.

⁷⁴ CEAS, *supra*, note 9, à la p. 380.

[TRADUCTION]

« L'une des premières questions auxquelles le Comité devait répondre pour choisir des mesures appropriées en vue de réprimer les fraudes, c'était dans quelle mesure il était prêt à violer son propre énoncé de principes. Les mesures qui sont très intrusives et qui stigmatisent les gens, ou qui constituent des violations majeures des droits individuels, ne sont jamais justifiables. Toutefois, il pourrait être justifiable de repousser les principes du Comité s'il est clair que la technique adoptée réduit efficacement le nombre de fraudes⁷⁵. »

Comme Dianne Martin le mentionnait il y a plusieurs années, dans son ouvrage consacré à la fraude contre l'aide sociale, il s'agissait d'une orientation « malheureuse », fondée sur un « raisonnement fallacieux », qui contribuait à perpétuer des stéréotypes préjudiciables et dégradants au sujet des bénéficiaires d'aide sociale⁷⁶. Bien que le Comité ait relevé que le public avait une perception déformée de la prévalence des fraudes, et que celle-ci était alimentée par les comptes rendus inexacts des médias et les déclarations du gouvernement, et nonobstant sa propre analyse articulée de l'importance de bannir les stéréotypes profondément négatifs qui entretenaient à la fois l'opinion du public et la politique gouvernementale, il était néanmoins prêt à fonder ses recommandations sur cette idée profondément erronée (selon sa propre évaluation). Et alors que le Comité reconnaissait que les tentatives actuelles visant à déceler les fraudes étaient déjà passablement « intrusives » (elles s'attaquent à la dignité, à la vie privée et à l'autonomie des bénéficiaires – des intérêts que ses principes directeurs avaient pour but de préserver et de protéger), il a jugé bon d'adopter des mesures supplémentaires.

Le CEAS croyait qu'un bon nombre de ses autres recommandations contribueraient à réprimer les fraudes. Manifestement, il considérait que « les démarches visant la conformité [étaient] la seule arme d'importance dans la répression des fraudes dans le système⁷⁷. » Ce qui était important aussi, c'était qu'il voyait la définition du « conjoint » (il a avalisé la définition du « conjoint » afin de se conformer à la *Loi sur le droit de la famille*) et celle du montant que quelqu'un pouvait conserver de ses gains comme des réformes visant la prévention des fraudes. Mais en plus, il a recommandé la création d'une unité de répression des fraudes chargée d'en déterminer l'étendue et de définir

⁷⁵ *Ibid.*, p. 382-383.

⁷⁶ Dianne Martin, *supra*, note 47, à la p. 54.

⁷⁷ CEAS, *supra*, note 9, à la p. 384.

des politiques et des procédures uniformes aux fins des enquêtes, un rôle élargi dans le cadre des poursuites au titre de la *Loi sur les infractions provinciales* et le recours aux ententes concernant l'échange de renseignements. Le Comité a souligné qu'en cherchant à implanter ces réformes, il ne fallait pas oublier que « l'intention n'est pas de fonder tout le système d'aide sociale sur l'hypothèse que les abus sont généralisés⁷⁸ ».

Alors que certaines des réformes visant à réprimer les fraudes que le gouvernement conservateur a instaurées au milieu des années 90 sont harmonisées à celles que le CEAS avait recommandées, plusieurs autres s'en écartent dans une large mesure. Comme nous l'avons dit plus haut, les prestations n'ont pas été augmentées, mais radicalement réduites, et la définition du conjoint est revenue à son modèle antérieur à 1987. En outre, le gouvernement a adopté un large éventail de mesures ayant pour but de réprimer les fraudes contre l'aide sociale, en évoquant souvent des stéréotypes de nature à discréditer les bénéficiaires d'aide sociale, et en présentant de manière inexacte l'étendue de la fraude dans le système afin de justifier ces mesures. Nous décrivons celles-ci plus bas, après quoi nous examinons leur incidence sur les bénéficiaires d'aide sociale.

3.c.i La Directive en matière de répression des fraudes

En vertu de la LPOT, le directeur est légalement autorisé à mettre sur pied une unité de répression des fraudes contre l'aide sociale, et chacun des agents de prestation des services peut prévoir une unité locale de répression des fraudes afin d'étudier l'admissibilité des requérants et des bénéficiaires actuels ou antérieurs relativement aux violations possibles de la LPOT, de la LPOSPH, de la LPF, de la LASG et de la LSRP (*Loi sur les services de réadaptation professionnelle*)⁷⁹. On a créé à la fois des services centraux et des services locaux de répression des fraudes. « L'Unité centrale du soutien du revenu, de conformité et de répression des fraudes » est « chargée d'assumer la direction des activités de répression des fraudes. Elle fait office de ressource provinciale et de point de contact central pour les questions de politiques. Elle doit fournir des analyses de politique et des conseils et assurer la liaison avec d'autres programmes et instances au sujet des questions relatives à la répression des fraudes⁸⁰. »

⁷⁸ *Ibid.*, à la p. 384.

⁷⁹ LPOT, *supra*, note 1, paragr. 57(1) et (2)

⁸⁰ Directive 45, « Répression des fraudes », *supra*, note 46.

La Directive n° 45, « *Répression des fraudes* », prévoit le cadre stratégique dans lequel les agents de prestation des services du POT (dont la plupart sont des municipalités) doivent élaborer leurs pratiques et leurs protocoles locaux de répression des fraudes⁸¹. En vertu de la directive, « les administrateurs doivent élaborer par écrit, en collaboration avec les services de police locaux et le Bureau des procureurs de la Couronne, un protocole d'enquête et de poursuite relativement aux fraudes présumées ». Les protocoles locaux ont pour but de formuler les responsabilités relevant des différentes étapes de l'enquête. Ce qui comprend la collecte des renseignements, la conservation de la preuve et la préparation d'un dossier de la Couronne⁸².

Selon la directive, toutes les allégations de fraude, tant celles qui proviennent de sources internes que de sources externes, doivent être évaluées en temps utile. La directive prévoit, dans les cas où l'on soupçonne qu'une personne reçoit une aide à laquelle elle n'est pas admissible, qu'une agente ou un agent de révision de l'admissibilité (ARA) doit en être avisé. L'ARA doit mener une « enquête complète » et rédiger un rapport à l'intention de son superviseur, dont notamment des recommandations concernant l'admissibilité courante, tout paiement en trop et le signalement éventuel à la police. La directive a été révisée en janvier 2004, au moment où l'interdiction à vie concernant l'admissibilité a été révoquée (voir ci-dessous), afin de s'assurer que : « S'il existe suffisamment de preuves pour soupçonner que la personne avait l'intention de commettre une fraude, le dossier de la personne **doit** être communiqué à la police pour une éventuelle poursuite pénale⁸³. »

3.c.ii Les ententes sur l'échange de renseignements

Conformément aux recommandations du CEAS, la LPOT crée l'autorisation légale d'établir et d'utiliser des ententes sur l'échange de renseignements avec les ministères et organismes d'autres provinces, du gouvernement fédéral et de l'Ontario. Depuis l'année 2002, des ententes ont été négociées avec le ministère de la Formation et des

⁸¹ La prestation du POT est assurée par des « agents de prestation des services » qui sont pour la plupart des municipalités, et dans certains cas des Premières nations. Il y a 47 gestionnaires de services municipaux généraux et agents de prestation des services des Premières nations. La prestation du POSPH, en revanche, n'est pas exécutée par les municipalités, mais par la Province.

⁸² Bien que le Ministère nous ait laissé entendre que tous les agents de prestation des services ont négocié de telles ententes locales, nous n'avons pas pu en obtenir des exemplaires. Le Ministère ne possède aucun exemplaire de ces ententes; aucun des mandataires juridiques auxquels nous nous sommes adressés n'avait vu le texte d'une entente locale, et nous n'avons pas assez de temps pour les retracer par l'entremise des diverses municipalités.

⁸³ Répression des fraudes, Directive 45, *supra*, note 46.

Collèges et Universités, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, le procureur général et le ministère des Transports, ainsi qu'avec les ministères des services sociaux des autres provinces et territoires et avec le ministère fédéral du Développement des ressources humaines Canada (assurance-emploi) et le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Des ententes devaient être complétées en 2003-2004 relativement au Régime de pensions du Canada et au Programme de la sécurité de la vieillesse⁸⁴.

3.c.iii Des pouvoirs élargis à l'intention des agents de révision de l'admissibilité

La LPOT élargit les pouvoirs conférés aux ARA dans le cadre de leurs enquêtes sur les fraudes contre l'aide sociale. Conformément à l'article 58 de la LPOT, le directeur ou un administrateur peut désigner quelqu'un comme agent de révision de l'admissibilité afin d'étudier l'admissibilité antérieure ou actuelle d'une personne, et à cette fin, l'agent dispose des pouvoirs prévus par règlement, notamment celui de demander un mandat de perquisition et de l'exécuter⁸⁵. En 1987, d'après le rapport de KPMG à l'intention du CEAS, il y avait 35 ARA dans le système d'aide sociale. En 2002-2003, il y en avait environ 280 (50 pour le POSPH et 230 pour le POT⁸⁶). Conformément à l'article 65 du Règlement de l'Ont. 134/98, un ARA peut :

- (a) sous réserve du paragraphe (2), pénétrer dans tout lieu où il a des motifs raisonnables de croire qu'il se trouve des preuves qui se rapportent à la détermination de l'admissibilité d'une personne aux versements prévus par une loi mentionnée au paragraphe 58 (2) de la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail*;
 - (b) se renseigner sur les opérations financières, les documents et les autres questions qui se rapportent à l'enquête;
 - (c) exiger la production, aux fins d'examen, de tout ce qui est visé à l'alinéa b)
- Règl. de l'Ont. 547/98, art. 1.

(2) L'agent ne doit pas, sans le consentement de l'occupant, pénétrer dans un lieu qui est utilisé comme logement, si ce n'est en vertu d'un mandat de perquisition. Règl. de l'Ont. 547/98, art. 1.

⁸⁴ LPOT, *supra*, note 1, article 71; Debbie Moretta, *supra*, note 8, au paragraphe 58.

⁸⁵ LPOT, *ibid.*, art. 58; bien qu'il soit possible de recourir au pouvoir d'exécuter un mandat de perquisition, le Ministère nous a dit qu'à ce jour, il n'a jamais été utilisé; Debbie Moretta, *supra*, note 43.

⁸⁶ KPMG, *supra*, note 58, à la p. 31; Debbie Moretta, *supra*, note 8, au paragraphe 64.

(5) Si l'agent l'exige, la personne qui a la garde des choses les lui produit.
Règl. de l'Ont. 547/98, art. 1.

(11) L'agent peut exiger des renseignements ou de la documentation d'une personne qui fait l'objet d'une enquête visée au présent article ou de toute personne dont il a des motifs de croire qu'elle peut fournir des renseignements ou de la documentation pertinents. Règl. de l'Ont. 547/98, art. 1

En vertu du paragraphe 79(3) de la LPOT, il est interdit à quiconque d'entraver une enquête ou de donner sciemment de faux renseignements à une personne engagée dans une enquête au titre des articles 57 ou 58. Par conséquent, si un ARA désire interroger un voisin ou un parent au sujet d'une personne soupçonnée d'enfreindre les règles, le répondant risque d'être accusé d'une infraction s'il ne collabore pas. Dans la même veine, de manière significative le règlement prévoit qu'un ARA peut **avoir besoin** [souligné] d'obtenir des renseignements ou des documents de la personne qui fait l'objet de l'enquête, un détail sur lequel nous reviendrons dans notre examen des questions relatives à la *Charte* qui peuvent se poser au sujet des enquêtes menées par les ARA.

Au cours de leurs enquêtes, les ARA demandent souvent des renseignements aux locataires, aux voisins, aux professeurs et à d'autres personnes qui peuvent connaître la situation de la ou du bénéficiaire soumis à une enquête. Une copie d'une lettre usuelle, qui avait été envoyée dans ce cas précis afin de faire enquête sur un voisin, nous a été fournie. Il est dit dans la lettre : [TRADUCTION] « Nous faisons enquête sur un bénéficiaire du programme Ontario au travail et nous avons besoin de renseignements concernant les locataires habitant à l'adresse ci-dessus. Si vous possédez des renseignements au sujet de ces personnes, c'est-à-dire : le nombre d'occupants, leur sexe, leurs nom et emploi, la durée de résidence ou tout autre renseignement pertinent, n'hésitez pas à communiquer avec moi. Vous pouvez collaborer à cette enquête en gardant l'anonymat. » La lettre précise plus bas, en petits caractères, les lois qui autorisent à recueillir des renseignements personnels. Comme on peut le constater, la portée des renseignements demandés est assez large. La personne qui nous a fourni la lettre nous a aussi expliqué que, d'après son expérience, les personnes qui reçoivent ces lettres se

sentent obligées de répondre et de donner les renseignements qu'elles sont en mesure de procurer.

3.c.iv Les procédures de vérification

L'un des développements importants de l'arsenal de mesures destinées à réprimer les fraudes contre l'aide sociale, c'est l'instauration d'une première « vérification renforcée » et ensuite des « [procédures de vérification unifiées] » ([PVU]). Au point de départ, il faut prendre en compte ici la demande d'aide initiale. Au moment de la demande, la requérante ou le requérant doit signer un formulaire de « consentement à la divulgation et à la vérification des renseignements ». Le premier alinéa du formulaire prévoit un consentement très général à la collecte des renseignements et à leur divulgation à un agent de prestation des services du POT (dans le cas du programme Ontario au travail) ou au ministère (dans le cas du POSPH), afin de déterminer ou de vérifier l'admissibilité à l'aide sociale et de l'administrer. Le formulaire contient ensuite des consentements plus précis à : la divulgation de tous les renseignements détenus par les institutions financières; la divulgation des renseignements personnels concernant la requérante ou le requérant et ses enfants; l'échange de renseignements entre des organismes gouvernementaux à l'intérieur et à l'extérieur de l'Ontario.

La vérification renforcée a été instaurée en 1994, lorsqu'on a mis davantage l'accent sur la documentation, la vérification et la précision des renseignements consignés dans des rapports à jour. La procédure de vérification unifiée ([PVU]) a suivi en 1997⁸⁷. Comme le mentionnent Dean Herd et Andrew Mitchell, la [PVU] a eu une incidence à la fois sur la fréquence et sur la nature des examens des dossiers. Auparavant, les examens étaient temporels, un examen ayant lieu habituellement une fois par année. Dans le contexte de la [PVU], des facteurs de classement prioritaire, fondés sur un « risque » de fraude présumé, servent à déterminer le moment où un examen aura lieu. Entre autres facteurs de risque élevé, mentionnons notamment : les frais d'hébergement élevés (égaux ou supérieurs à 80 p. 100 du revenu net du participant); la dépendance à l'aide sociale depuis plus de 36 mois; ou une période de onze mois ou plus depuis la dernière [PVU]. Les facteurs à risque moyen sont les suivants : une autre personne réside à la même adresse que le participant; le numéro d'assurance sociale (NAS) commence par le chiffre 9 ou est en blanc (le chiffre 9 indique qu'une personne n'ayant pas le statut de

⁸⁷ Debbie Moretta, *supra*, note 8, aux paragr. 34 et 40.

résident est autorisée à travailler au Canada); des frais d'hébergement représentant une proportion variant entre 75 p. 100 et 79 p. 100 du revenu net; la dépendance à l'aide sociale durant une période variant entre 24 et 35 mois⁸⁸. La [PVU] fait partie d'un projet plus vaste que le gouvernement de l'Ontario a lancé, à savoir le Projet de remaniement des activités, un projet ayant pour but de [TRADUCTION] « moderniser la technologie et les pratiques entrepreneuriales du système d'aide sociale afin de réprimer les fraudes, d'améliorer l'efficacité des opérations et d'épargner l'argent des contribuables⁸⁹ ». Autrement dit, dans le cadre du système opérationnel de distribution des prestations, la préoccupation principale n'est pas de répondre aux besoins ni de soutenir l'autonomie des bénéficiaires (comme le CEAS l'avait envisagé), mais de réprimer les fraudes et de « protéger » l'argent des contribuables.

La somme des renseignements qui doivent être fournis lors de la demande et au moment des examens réguliers, ou fondés sur les risques, peut être écrasante, voire « stupéfiante ». Entre autres choses, on doit fournir la documentation suivante aux fins de vérification : date de naissance; situation de famille; soutien; statut d'immigrant; revenu; propriété; dettes; NAS; carte santé; parrainage; comptes bancaires; débiteurs; fonds en dépôt; pension; hébergement; fréquentation scolaire dans le cas des enfants à charge; emploi; niveau d'instruction⁹⁰. Comme le précise Debbie Moretta, les vérifications auprès de l'assurance-emploi, de la société Equifax Credit et de l'Agence du revenu du Canada sont obligatoires, et d'autres vérifications sont effectuées auprès du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario, du ministère des Transports et de [M.E.C.C.A.] (exécution des ordonnances alimentaires) s'il y a lieu, selon les circonstances⁹¹. Le consentement très général qui est signé comme précondition afin de toucher des prestations, auquel s'ajoutent les exigences courantes et à grande échelle en matière de déclaration, permet au ministère de recueillir et

⁸⁸ Dean Herd et Andrew Mitchell, *supra*, note 34, aux p. 34 à 37.

⁸⁹ Debbie Moretta, *supra*, note 8, au paragraphe 38. Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario souligne, dans son Rapport 2002, que la plus grande partie des bénéfices escomptés du Projet de remaniement des activités n'avaient pas encore été réalisés, et nonobstant la limite de paiement de 180 millions de dollars qui avait été recommandée par le Comité permanent, il avait dépassé son budget pour atteindre 400 millions de dollars (Bureau du vérificateur général de l'Ontario, Rapport annuel 2002, chapitre 3.01). Pour un ministère conscient du paiement excédentaire, des erreurs et de la réduction des coûts, la conclusion du vérificateur général, selon laquelle [Traduction] « le ministère n'avait pas dûment tenu compte de l'économie et de l'efficacité dans les modalités du contrat faisant l'objet d'un accord ou dans l'administration du travail », donne certainement à penser qu'il ne prêchait pas par l'exemple.

⁹⁰ Dean Herd et Andrew Mitchell, *supra*, note 34, aux p. 38 et 39.

⁹¹ Debbie Moretta, *supra*, note 8, au paragr. 41.

d'échanger une grande quantité de renseignements concernant les bénéficiaires d'aide sociale.

Les règlements autorisent aussi les « visites à domicile » impromptues, avec ou sans avis, afin de vérifier l'admissibilité⁹². Bien qu'en théorie le consentement de la ou du bénéficiaire soit requis avant d'entrer dans le domicile, le refus de consentir peut entraîner la cessation des prestations ou le refus de l'admissibilité, à moins que l'État n'accepte qu'il y avait un motif raisonnable pour refuser de consentir. Compte tenu du pouvoir de coercition de l'État, qui est encore renforcé par la menace du refus d'accorder des prestations, il est difficile d'imaginer que le consentement soit accordé de plein gré. Les visites à domicile se limitent à observer ce qui est « bien en vue », et elles ne doivent pas servir, selon la directive en matière de visites à domicile, aux fins d'une enquête sur une personne, en particulier en raison d'une fraude présumée⁹³. La directive prévoit, cependant, que les critères applicables aux [PVU] peuvent [TRADUCTION] « aider à déterminer quand les visites à domicile impromptues sont requises », et elle précise qu'une visite à domicile peut être effectuée dans le cas d'une personne qui relève au hasard d'un groupe précis. Cela laisse penser que les facteurs de risque de fraude qui sont utilisés dans le cadre du système des [PVU] peuvent servir à définir des « groupes » qui seront ciblés pour des visites à domicile, ce qui n'est certainement pas sans rapports avec le but largement formulé consistant à « prendre des mesures sévères » à l'égard de la fraude.

3.c.v Les lignes antifraude de l'aide sociale

En plus des ARA, le « public » aussi est chargé de la responsabilité – du devoir civique – de collaborer au projet de surveillance et de contrôle des bénéficiaires d'aide sociale. Comme nous l'avons déjà mentionné, on laisse entendre au public que la fraude contre l'aide sociale est incontrôlée, que des gens qui ne sont pas vraiment dans le besoin prennent de l'argent dans les poches des contribuables travailleurs. L'une des façons de s'acquitter de ce devoir civique est d'appeler la ligne sans frais

⁹² Règl. de l'Ont. 134/98, article 12. Les sujets que nous avons interrogés ont déclaré que les visites à domicile étaient effectuées beaucoup moins souvent depuis ces dernières années, et ils présumaient que cela était dû en grande partie aux coûts associés à ces visites. Par ailleurs, à l'occasion, les visites à domicile sont organisées à la demande du (de la) requérant(e)/bénéficiaire en raison de circonstances exceptionnelles, lorsqu'il (elle) ne peut pas se rendre à un bureau du POT ou du POSPH.

⁹³ Règl. de l'Ont. 134/98, article 12(3); ministère des Services sociaux et communautaires, Directive n° 12, *Visites à domicile*.

(6 527 personnes l'ont fait en 2001-2002, ce qui représente une baisse par comparaison à 9 348 en 2000-2001)⁹⁴. Lorsqu'il a instauré la ligne antifraude de l'aide sociale, le 2 octobre 1995, le ministre des Services communautaires et sociaux de l'époque, David Tsubouchi, a déclaré en Chambre que : [TRADUCTION] « La fraude contre l'aide sociale est un problème qui touche les personnes les plus vulnérables dans notre société. Chaque cent qui est versé à la mauvaise personne par suite d'une fraude est une aide dont les indigents sont privés. » Il a ajouté que l'expérience avait montré que les lignes sans frais constituaient un moyen efficace de s'assurer que cela ne se produit pas, il a prédit des économies de 25 millions de dollars par année, et il a invité les citoyens de l'Ontario à composer le 1 800 394-STOP afin d'aider à «supprimer les fraudes et à protéger le système à l'intention des gens qui ont vraiment besoin d'aide⁹⁵ ». À notre connaissance, l'État n'a pour ainsi dire jamais déployé des efforts aussi énergiques à l'égard d'une autre « infraction » afin que le public se livre aussi activement à la surveillance et à la dénonciation.

3.c.vi Les interdictions de toucher des prestations – Politiques de tolérance zéro

L'un des développements très importants du régime de répression des fraudes contre l'aide sociale a été l'instauration de sanctions supplémentaires lorsqu'il y a déclaration de culpabilité : le gouvernement a d'abord instauré une interdiction de recevoir de l'aide sociale pendant trois mois après une première déclaration de culpabilité, et durant six mois dans le cas de déclarations de culpabilité ultérieures, après quoi il a institué une interdiction à vie (applicable aux infractions commises après le 1^{er} avril 2000)⁹⁶. Par conséquent, sur déclaration de culpabilité de fraude contre l'aide sociale une personne se voyait automatiquement interdite à vie de recevoir de l'aide sociale. La validité de l'interdiction à vie faisait l'objet d'une attaque fondée sur la Constitution lorsque le gouvernement libéral a annoncé sa révocation en décembre 2003⁹⁷.

Au cours du litige concernant la constitutionnalité de l'interdiction à vie, le gouvernement a allégué qu'en dépit des nombreuses initiatives visant à lutter contre la fraude en matière d'aide sociale, celle-ci demeurerait un problème grave. Lors de notre entrevue avec Debbie Moretta, la directrice du POSPH, et l'un des déposants du gouvernement

⁹⁴ *Welfare Fraud Control Report 2001-2002*, *supra*, note 60.

⁹⁵ Hansard, *supra*, note 7, 2 octobre 1995.

⁹⁶ Règl. de l'Ont. 134/98, article 36, modifié par le Règl. de l'Ont. 227/98; Règl. de l'Ont. 48/00; Règl. de l'Ont. 314/01; Règl. de l'Ont. 456/03.

⁹⁷ *Broomer et al., c. Ontario (A.G.)*, *supra*, note 8; Règl. de l'Ont. 456/03.

dans le litige, celle-ci a fait remarquer que le gouvernement n'avait pas affirmé que la fraude était un problème généralisé, mais plutôt qu'elle constituait un problème grave, que l'existence de la fraude mine la confiance du public. Dans son affidavit aux fins du litige, Debbie Moretta décrit en détail plusieurs initiatives que le gouvernement a lancées, et elle en arrive à la conclusion suivante : [TRADUCTION] « En dépit des initiatives visant à lutter contre la fraude en matière d'aide sociale, celle-ci demeure un problème grave, que le gouvernement aborde de manière insuffisante selon le public. La politique de tolérance zéro a pour but de déceler les fraudes contre l'aide sociale afin d'assurer la gestion efficace des fonds publics et de restaurer la confiance du public envers le système d'aide sociale. » La directrice a également affirmé que « la nouvelle politique de tolérance zéro était une étape clé des réformes de l'aide sociale de l'Ontario. C'était l'une des mesures clés que le gouvernement de l'Ontario avait adoptées en vue de supprimer le mésusage et les abus contre le système d'aide sociale⁹⁸ ».

À coup sûr, une personne qui aurait lu l'affidavit de M^{me} Moretta sans avoir reçu l'explication qu'elle nous a donnée concernant la « gravité » du problème en conclurait que la fraude est généralisée dans le système d'aide sociale. Il est également intéressant d'observer que l'on suppose que les autres mesures n'ont pas permis de résoudre ce problème, et que l'interdiction à vie de toucher des prestations le permettra. Compte tenu de ce que nous savons de la théorie de la dissuasion d'une façon générale, il ne semble certainement pas y avoir un motif très solide pour affirmer qu'une politique de tolérance zéro dissuadera les gens de frauder et assurera la conformité⁹⁹. Mais alors, étant donné l'explication de M^{me} Moretta selon laquelle ce n'est pas l'étendue de la fraude qui est « grave », mais plutôt la perte de confiance du public, on se demande à quoi riment toutes ces mesures.

Plusieurs municipalités (agents de prestation des services dans le cadre du POT) se sont objectées à l'interdiction à vie, et en plus de voter officiellement pour exprimer leur désapprobation, elles ont adopté différentes stratégies visant à éviter cette mesure lorsque c'était possible. Certaines municipalités ont cessé de signaler à la police les

⁹⁸ Debbie Moretta, *supra*, note 8, aux paragraphes 6 et 46.

⁹⁹ Voir par exemple Kimberly N. Varma et Anthony N. Doob, « Deterring Economic Crimes: The Case of Tax Evasion », dans *Revue canadienne de criminologie et de justice pénale*, vol. 40, n° 2, avril 1998, p. 165.

dossiers de fraude mettant en cause un montant inférieur à 5 000 \$, d'autres ont modifié leurs pratiques de signalement en décidant de déférer peu de dossiers à la police, le cas échéant, et au moins une municipalité a créé d'elle-même un projet de déjudiciarisation. Il était manifeste que l'interdiction à vie faisait l'objet d'une controverse au moment où le chef nouvellement élu du Parti conservateur de l'Ontario, John Tory, s'est juré de rétablir l'interdiction à vie si son gouvernement prenait le pouvoir. L'honorable Sandra Pupatello, la ministre des Services sociaux et communautaires, l'a rabroué de manière cinglante dans une lettre ouverte, en lui posant la question oratoire suivante :

[TRADUCTION] « Comment osez-vous utiliser les membres les plus vulnérables de notre collectivité pour amadouer les extrémistes de droite de votre parti¹⁰⁰? »

Il est intéressant de remarquer que dans son affidavit, M^{me} Moretta évoque une préoccupation à laquelle le CEAS avait fait allusion, à savoir que l'on ne peut fonder le système d'aide sociale sur l'hypothèse que la fraude est généralisée. M^{me} Moretta fait l'observation suivante :

[TRADUCTION]

« Bien qu'il y ait en place des mécanismes de détection et de prévention des fraudes, le système d'aide sociale ne peut pas se fonder sur le postulat selon lequel les bénéficiaires cherchent à frauder le système. Il ne serait pas possible de gérer un système d'aide sociale en partant d'une telle supposition. Un pareil système serait lourd, dispendieux et intrusif. Un système juste, efficace et adapté aux besoins doit prendre en compte divers intérêts... En dernier lieu, on ne dira jamais trop qu'un ciblage accru de la recherche des fraudes aurait vraisemblablement un prix, dont les honnêtes bénéficiaires feraient les frais. Non seulement des questions plus indiscrettes, des visites à domicile plus nombreuses, des perquisitions ou une surveillance seraient-elles dispendieuses, mais ces mesures seraient sans doute considérées par les bénéficiaires comme une intrusion [sic] dans leur vie privée et seraient susceptibles d'être perçues avec hostilité à la fois par les bénéficiaires et par les citoyens. Si l'on mise davantage sur la recherche des fraudes, cela risque de se faire au détriment des intérêts de nature privée des bénéficiaires honnêtes. La dissuasion assurée par la politique de tolérance zéro permet d'éviter ces conséquences pour les bénéficiaires honnêtes¹⁰¹. »

Mais comme le révèle notre examen de la vie que mènent les gens dans le cadre du POT, ci-dessous, le système qui doit être évité selon M^{me} Moretta est effectivement le système que connaissent de nos jours bon nombre des bénéficiaires du POT, sinon la totalité. Le système actuel est très intrusif, la surveillance et le soupçon en constituant le

¹⁰⁰ Lettre ouverte de Sandra Pupatello à John Tory, 14 septembre 2004.

¹⁰¹ Debbie Moretta, *supra*, note 8, aux paragr. 63 et 69.

cœur même. D'après l'expérience qui en est tirée, il s'agit d'un système qui est fondamentalement irrespectueux de la vie privée, de la dignité et de l'autonomie, un système qui est dégradant et humiliant. Les petites atteintes à la dignité et aux intérêts de nature privée que le CEAS était prêt à accepter ont pris une expansion exponentielle, alimentées par les stéréotypes méprisants à l'égard des prestataires d'aide sociale. Les demandes de renseignements très générales et les formulaires de consentement génériques autorisant la divulgation des renseignements personnels ainsi que les interdictions à vie de toucher des prestations sont des pratiques qui rappellent le *Poor Law* (droit des pauvres) britannique de 1834, sous le régime duquel les besoins des pauvres n'étaient comblés que si les requérants renonçaient à leurs libertés civiles et politiques, s'ils cessaient d'être des citoyens. Comme T. H. Marshall l'a lui-même relevé, au titre du *Poor Law* [TRADUCTION] « ... les demandes d'aide des pauvres n'étaient pas envisagées comme faisant partie intégrante des droits des citoyens, mais comme un substitut à ces droits – étant donné que les besoins des pauvres n'étaient comblés que si les requérants cessaient d'être des citoyens au sens véritable de ce terme¹⁰² ».

En dernier lieu, ces mesures sont non seulement appliquées aux dépendants de la dignité personnelle et du bien-être des bénéficiaires, mais aussi aux dépendants du « contribuable » – celui que les défenseurs de la tolérance zéro et des politiques dures cherchent tant à protéger. Au cours de l'année 2002, d'après l'estimation « prudente » de Debbie Moretta, les initiatives de recherche des fraudes ont coûté 18,7 millions de dollars et l'on a affecté 18,03 millions de dollars à la rémunération des ARA; 0,54 million de dollars au soutien administratif (soutien de la ligne antifraude, analyste, gestionnaire) et 0,13 million à la ligne antifraude de l'aide sociale¹⁰³.

4 La vie dans le cadre du POT

Lors de nos entrevues avec des avocats œuvrant aux premières lignes, qui offrent des services juridiques à des bénéficiaires d'aide sociale, nous étions intéressés à entendre parler de l'expérience que vivent au quotidien les personnes qui font l'objet du POT. Si nous étions curieux de découvrir des situations où des personnes avaient fait l'objet d'une enquête et/ou avaient été accusées de fraude, nous étions également intéressés à en savoir davantage sur l'incidence que les diverses mesures que nous avons évoquées plus haut – des mesures qui constituent dans leur ensemble ce que nous

¹⁰² Cité et discuté dans Martha McCluskey, *supra*, p. 10.

¹⁰³ Debbie Moretta, *supra*, note 8, au paragr. 25.

qualifions de « régime de répression des fraudes contre l'aide sociale » – avaient sur les bénéficiaires. Plusieurs thèmes clés se sont dégagés des entrevues, des thèmes qui confirment fermement les résultats d'autres recherches décrivant des expériences du POT¹⁰⁴. Les bénéficiaires se débattent pour joindre les deux bouts, allant souvent jusqu'à se priver d'une alimentation adéquate, de refuge et/ou de vêtements. En raison du fait qu'ils satisfont avec peine à leurs besoins fondamentaux et à ceux de leurs enfants, les bénéficiaires sont souvent aux prises avec des contraintes morales difficiles, au regard desquelles aucun choix ne peut être un « bon » choix. Les bénéficiaires ont le sentiment d'être constamment surveillés et qu'on ne leur fait jamais confiance. Beaucoup ont exprimé le sentiment d'être traités comme des « criminels ». Le sentiment de crainte est envahissant : ils craignent de violer une règle et/ou d'être accusés de fraude; ils craignent d'être mouchardés; ils craignent qu'une relation soit considérée « conjugale » et ils craignent d'être incapables de subvenir adéquatement aux besoins de leurs enfants (et risquent d'en perdre la garde qui passerait aux mains de l'État).

Plusieurs des répondants que nous avons interviewés ont comparé le contexte qui entoure les [PVU] à « un examen au microscope », « une vie passée au peigne fin », « une vie assujettie à une microgestion ». Tout dans la vie de quelqu'un peut être remis en cause; il n'y a pas de vie privée. Pour un bon nombre de bénéficiaires, la conformité à toutes les exigences des [PVU] se révèle coûteuse en temps et très stressante. On nous a dit qu'il n'était pas rare que le bureau du POT soit en mesure de pouvoir accéder rapidement aux renseignements (en raison du formulaire de consentement ou d'une entente sur l'échange de renseignements), mais qu'il exige néanmoins des bénéficiaires d'obtenir cette documentation. Pour les bénéficiaires, accéder à la documentation requise peut être tout sauf rapide : ils peuvent avoir affaire à une bureaucratie récalcitrante, faire des visites à répétition et/ou engager des dépenses pour les transports, la garde des enfants, et d'autres frais.

Souvent, les bénéficiaires doivent fournir la même documentation à de multiples occasions, une expérience qu'ils qualifient d'humiliante et dégradante. De plus, en raison du fait que les [PVU] étiquettent les bénéficiaires d'après des facteurs de « risque » de fraude, les personnes convoquées à une réunion se trouvent souvent en situation d'avoir à expliquer comment elles se débrouillent pour survivre avec si peu

¹⁰⁴ Dean Herd et Andrew Mitchell, *supra*, note 34, Deb Matthews, *supra*, note 34, Janet Mosher et coll., *supra*, note 32.

d'argent sans enfreindre les règles, quelque chose qui, encore une fois, est perçu comme étant profondément démoralisant. Un répondant a décrit comment les bénéficiaires se sentent quelquefois piégés d'avoir à rendre compte, des mois après le fait et sans avertissement, de chacune des écritures dans leur carnet de banque. Comme un sujet l'expliquait : « on fait clairement comprendre aux gens qu'il sont visés parce qu'ils ont fait quelque chose..., ce qui laisse les gens sur le qui-vive en permanence ».

Un sujet a raconté l'histoire d'un client qui recevait 520 \$ par mois. Son loyer s'élevait à 500 \$ par mois. Comme il dépensait plus de 80 p. 100 de son revenu pour son loyer, il était considéré comme un prestataire à « risque de fraude élevé » par le truchement des [PVU]. Il a été appelé et on lui a demandé d'expliquer comment il arrivait à survivre avec 20 \$ par mois. Il a expliqué qu'il recevait de la nourriture de sa grand-mère, d'autres membres de sa famille et de ses amis. On lui a demandé de détailler ce qu'il recevait exactement. On a assigné un prix à ces articles d'après des circulaires d'épicerie, et ils ont été évalués à 70 \$ au total. On a ensuite jugé qu'il touchait 70 \$ de revenu par mois, et ce montant a été déduit de ses prestations, à la suite de quoi il n'était plus capable de payer son loyer.

Dean Herd et Andrew Mitchell signalent un incident similaire qui est arrivé à K, un(e) bénéficiaire interrogé(e) dans le cadre de leur étude. K demande : « Sais-tu ce que ma travailleuse m'a dit? Comme elle ne me donne pas assez d'argent pour arriver mensuellement, elle sait que je fraude le système, mais elle n'est pas encore parvenue à déterminer comment. Je reçois 1 106 \$ par mois et mon loyer, le chauffage et l'électricité s'élèvent en tout à 950 \$. Alors elle sait que je fraude le système, elle n'est tout simplement pas arrivée à trouver comment, et en raison des nouvelles normes du gouvernement, ils peuvent m'appeler chaque mois pour faire une mise à jour¹⁰⁵ ».

Les bénéficiaires craignent les conséquences qu'ils peuvent avoir à subir s'ils sont incapables de fournir la documentation requise. Comme Dean Herd et Andrew Mitchell l'ont constaté, les bénéficiaires font constamment l'objet de menaces et ils craignent de

¹⁰⁵ Dean Herd et Andrew Mitchell, *supra*, note 34, p. 48, notent que le paragr. 14 (2) du Règl. de l'Ont. 134/98 permet à l'administrateur d'exiger qu'un membre du groupe de prestataires présente des rapports mensuels.

voir leur chèque suspendu ou annulé¹⁰⁶. Cette crainte découle d'une réalité concrète. Le paragraphe 7(3) de la LPOT prévoit que personne n'est admissible à moins d'avoir fourni les renseignements requis et que ceux-ci aient été vérifiés afin d'établir l'admissibilité. Dans la même veine, et de façon plus large, l'article 14 des dispositions générales concernant le POT prévoient que l'administrateur « **détermine** [c'est nous qui soulignons] qu'une personne n'est pas admissible à l'aide au revenu si elle ne lui fournit pas les renseignements dont il a besoin pour déterminer l'admissibilité initiale ou continue à l'aide au revenu », notamment à l'égard de choses telles que des circonstances nouvelles ou qui ont changé, la participation aux activités d'aide à l'emploi et l'obtention d'un revenu ou « d'une autre ressource financière¹⁰⁷. »

Les répondants ont expliqué que d'après leur expérience, les chèques étaient souvent retenus jusqu'à ce que les renseignements aient été fournis. Certains ont raconté qu'ils avaient vu des cas où des bénéficiaire avaient été simplement avisés par lettre du fait que leur chèque serait retenu jusqu'à ce que les renseignements aient été fournis, sans que la lettre précise quels renseignements étaient effectivement requis. Beaucoup de sujets interrogés considéraient la pratique consistant à retenir les chèques en de pareilles circonstances comme une forme d'inadmissibilité bureaucratique, un outil de gestion des cas ayant pour but de supprimer l'aide aux gens et à réduire le nombre de dossiers. Certains nous ont laissé entendre que la retenue d'un chèque est utilisée parfois dans un autre but, soit comme « tactique de dissuasion par la peur », dans le but de soutirer des aveux (de paiement excédentaire en particulier)¹⁰⁸. Ils ont décrit des cas où leurs clients, attendant désespérément leur chèque mensuel, ont tout simplement signé des documents – y compris des déclarations statutaires – sans comprendre le contenu de ces documents ou les conséquences de leur signature.

Les constatations de Dean Herd et Andrew Mitchell, selon qui le climat est empreint de soupçon et d'hostilité, correspondent à ce que les sujets que nous avons interrogés nous ont souligné. Comme Dean Herd et Andrew Mitchell le décrivent :

[TRADUCTION] « ... dans le cadre du nouveau système, on se préoccupe davantage de la surveillance et de la dissuasion que d'aider les gens à trouver un emploi. Ce qui est

¹⁰⁶ Dean Herd et Andrew Mitchell, *supra*, note 34.

¹⁰⁷ Article 14, Règl. de l'Ont. 134/98.

¹⁰⁸ Un sujet se demandait si la retenue des chèques était autorisée par la loi. Les articles 7 et 14 laissent entendre qu'une personne est admissible ou inadmissible, et non qu'elle peut se trouver entre deux, en situation de « mise en attente ».

nouveau, c'est l'intensité de la surveillance et les technologies employées, l'importation des méthodes et des pratiques entrepreneuriales normalisées du secteur privé... dans l'ensemble, le sentiment qui se dégagait des groupes de discussion, c'était que le système inspirait un degré élevé de soupçon et d'hostilité... se préoccupent surtout de surveiller constamment et de "traiter tout le monde comme s'ils fraudaient le système"¹⁰⁹. » L'un de nos répondants a résumé la situation de façon très convaincante, en faisant observer que maintenant, il est très rare que ses clients qualifient leur travailleur en assistance sociale de « travailleur social », comme ils le faisaient autrefois. Dorénavant, les travailleurs en assistance sociale sont associés davantage à des agents de police. La fraude est maintenant le point de mire du système, a expliqué un autre sujet que nous avons interrogé.

Les répondants ont aussi évoqué en quoi la vie de leurs clients était maintenant scrutée de près par des agents non étatiques : des petits amis ou des conjoints actuels abusifs, des locateurs ou des voisins qui semblent avoir tous accepté l'invitation du gouvernement à participer au projet de surveillance. Dans bien des cas, les appels sont faits à la ligne antifraude de l'aide sociale; dans d'autres cas, les gens appellent directement un bureau local du POT. Les répondants ont attiré notre attention sur le fait que lorsque ces appels constituent le motif de l'allégation, il est généralement difficile de répliquer, parce qu'on ne dit pas à la personne faisant l'objet de cette allégation qui l'a faite et qu'on ne lui dit pas non plus précisément en quoi consiste cette allégation. L'allégation est « dans l'air du temps », pour ainsi dire, et par conséquent il est difficile de la définir précisément et d'y répliquer. On nous a aussi parlé de cas où des allégations avaient été faites auprès de l'aide sociale à des fins totalement extrinsèques à la prévention ou à la détection des fraudes. Des hommes violents font de fausses déclarations aux agents de prestation des services du POT pour exercer un pouvoir sur les femmes et les contrôler; des locateurs font de fausses déclarations afin de faciliter l'expulsion d'un locataire; des connaissances ou des voisins font des déclarations fausses ou de nature à induire en erreur simplement par dépit¹¹⁰. Deux de nos répondants ont aussi fait remarquer dans quelle mesure les lignes permettant le mouchardage, plus particulièrement, favorisent un commérage qui est très destructeur dans les petites collectivités rurales et dans les réserves des Premières nations. Cependant, il semble qu'aucun de ces abus et des torts causés par le système d'aide

¹⁰⁹ Dean Herd et Andrew Mitchell, *supra*, note 34, aux p. 8, 9 et 33.

¹¹⁰ Nous avons entendu cela à maintes reprises lors des entrevues.

sociale ne soient pris en compte dans le discours politique à titre de sujets de préoccupation publique, et à plus forte raison, ne donnent lieu à aucune accusation de méfait.

Plusieurs répondants ont aussi constaté que les stéréotypes jouent un rôle lorsque des gens appellent. À titre d'exemple, les stéréotypes liés à la classe sociale et à la race que l'on associe aux femmes racialisées les dépeignent comme de mauvaises femmes, potentiellement dangereuses, et éventuellement criminelles. Des stéréotypes prédominants représentent aussi les peuples autochtones de façon caricaturale, comme des gens « qui vivent aux dépens du système », qui sont trop paresseux pour décrocher un emploi, et les mères seules – surtout celles dont les enfants sont de père différents – sont considérées comme des femmes de mœurs faciles, qui ont des enfants afin d'augmenter le montant de l'aide sociale, et qui cachent probablement un homme chez elle. Sous la surveillance attentive des « citoyens préoccupés » qui entretiennent ces stéréotypes, pratiquement toutes les femmes racialisées, toutes les mères seules ou tous les Autochtones sont des personnes soupçonnées de fraude, qui devraient faire l'objet d'une enquête. Par conséquent, il n'y a pas lieu de s'étonner que beaucoup de répondants aient été d'avis que l'étendue et l'incidence de la surveillance exercée par des intervenants non étatiques influe différemment sur des groupes de bénéficiaires particuliers : les gens racialisés en général, les femmes, et dans une très large mesure, les femmes racialisées.

Il est important de souligner à quel point la peur est omniprésente dans la vie des bénéficiaires du POT. Cette peur revêt de multiples formes, à savoir : la peur de ne pas pouvoir satisfaire les besoins fondamentaux de ses propres enfants; la peur de perdre la garde des enfants; la peur de voir sa santé se détériorer; la peur de l'exclusion sociale et de la discrimination; la peur selon laquelle « peu importe le choix que l'on fait, ce sera le mauvais choix et le couperet va tomber »¹¹¹. La surveillance constante qui est exercée non seulement par l'État, mais par les voisins, les locateurs, les commerçants, entre autres engendre aussi la peur – la peur que pratiquement tout ce que l'on fait puisse donner lieu à l'allégation selon laquelle on aurait enfreint une règle ou l'on serait coupable de « fraude ». Cette peur se rattache également à une réalité, soit que les bénéficiaires se trouvent souvent dans une situation où il n'y a tout simplement

¹¹¹ Répondant à l'entrevue.

personne à qui ils puissent parler en toute confiance. Ils n'exercent aucun contrôle sur la personne qui utilisera ces renseignements et à quelle fin. Un répondant a mentionné que certains bénéficiaires répondent en s'abstenant de communiquer certains renseignements, même des renseignements banals, parce qu'ils ne savent tout simplement pas quelle conséquence découlera du partage des renseignements. Cependant, cela peut mettre les bénéficiaires dans le pétrin, car si quelqu'un découvre ces renseignements par la suite, le défaut de les avoir fournis peut entraîner la suppression des prestations, une évaluation de paiement en trop et/ou une accusation de fraude.

L'incertitude dans laquelle vivent les bénéficiaires est souvent provoquée par le système du POT lui-même. Pratiquement tous ceux et celles à qui nous nous sommes adressés ont constaté qu'en raison de la complexité des règles, il est très difficile d'obtenir rapidement une réponse explicite à une question ou, dans certains cas, une simple réponse. En outre, beaucoup de répondants ont signalé qu'il leur était arrivé de recevoir des réponses différentes de différents travailleurs (y compris dans un même bureau) et de constater que les travailleurs ignoraient tout simplement la réponse à la question qu'ils avaient posée. Un autre élément du système qui contribue à l'incertitude, c'est l'étendue du pouvoir discrétionnaire dont jouissent les agents de prestation des services. On ne peut pas savoir à l'avance dans quelle mesure ce pouvoir sera exercé, et le fait d'envisager la divulgation de renseignements peut donner le sentiment de jouer à la roulette russe.

La pauvreté, l'insécurité, la déchéance et la peur sapent la santé mentale et physique des bénéficiaires¹¹². Les répondants ont qualifié de diverses façons l'expérience de la dépendance à l'aide sociale, en disant qu'elle était extrêmement destructrice, déshumanisante, pénible sur le plan émotionnel, destructrice pour la confiance en soi, et qu'elle atteignait une personne au plus profond d'elle-même et lui faisait perdre l'estime de soi. Plusieurs répondants ont fait valoir que parmi les dossiers relevant du POT, il y avait un nombre important de bénéficiaires qui souffraient de déficiences cognitives et/ou éprouvaient des troubles de santé mentale. La forte corrélation entre la pauvreté et la dépression signifie que pour un bon nombre de bénéficiaires du POT, une maladie mentale préexistante peut être exacerbée, et que pour d'autres, l'expérience de la

¹¹² Voir Dennis Raphael (éd.), *Social Determinants of Health: Canadian Perspectives*, Toronto, Canadian Scholars Press, 2004.

pauvreté peut être elle-même l'élément déclencheur d'une dépression ou d'autres problèmes de santé mentale.

Un autre élément de la dépendance à l'aide sociale, c'est le temps de réponse du système à l'égard des renseignements qui sont effectivement fournis. Divers répondants ont remarqué que lorsque des circonstances nouvelles à l'égard du revenu ou des conditions de logement sont signalées, il y a souvent un décalage de plusieurs semaines avant d'obtenir une réponse du système. Alors, par exemple, si un revenu d'emploi est déclaré, il sera déduit et les prestations seront réduites à l'avenant. Si l'emploi est temporaire, et que pendant un mois subséquent la personne n'a aucun revenu d'emploi, cela peut prendre des semaines avant que ses prestations soient rajustées¹¹³. Une situation similaire peut se produire en ce qui concerne les paiements variables des ordonnances alimentaires, ou à l'égard des changements concernant la garde des enfants à titre provisoire. Un répondant a mentionné que lorsque des enfants à charge ne sont plus pris en compte dans le montant du chèque, « il peut être cauchemardesque de faire en sorte qu'ils le soient de nouveau. » Dans ses observations sur le système de sécurité sociale d'Australie, Meredith Wilkie constate que les délais de ce genre constituent « des désincitations à l'honnêteté scrupuleuse pour des gens qui dépendent de la régularité d'un soutien au revenu de subsistance, tant pour ce qui est du montant que de la date du paiement¹¹⁴. »

5 Les circonstances donnant lieu à des violations des règles ou à la fraude

C'est dans ce contexte général, où une ou un bénéficiaire tire le diable par la queue pour boucler le mois, est soumis à une surveillance constante, éprouve souvent des problèmes de santé et est envahi par la crainte, que les violations volontaires ou accidentelles des règles se produisent. Dans la présente section, nous examinons le genre de circonstances qui donnent lieu généralement à des allégations de « fraude »? le défaut de déclarer un « revenu » et le défaut de déclarer la cohabitation avec un

¹¹³ Deb Matthews, *supra*, note 34, à la p. 14, fait observer « le délai de six semaines qui sépare le moment où les gains sont signalés et le moment où les sommes sont déduites des versements d'aide sociale, ce qui entraîne de larges fluctuations dans le revenu mensuel. Ce délai complique les choses, rend difficile pour les gens d'établir un budget, engendre des difficultés et constitue par conséquent une autre désincitation au travail. »

¹¹⁴ Meredith Wilkie, *Women Social Security Offenders : Experiences of the Criminal Justice System in Western Australia*, Nedlands, Australia, University of Western Australia Crime Research Centre, 1993, p. 88.

« conjoint ». Mais avant de passer à ces circonstances en particulier, nous distinguons trois caractéristiques qu'ont en commun non seulement les règles concernant le « revenu » et les « conjoints », mais aussi les règles du système dans leur ensemble. Ces trois caractéristiques – la complexité, la contre-intuitivité et l'instabilité – sont d'une importance capitale pour l'analyse de la « fraude ».

5.a Caractéristiques

5.a.i La complexité

Comme nous l'avons déjà mentionné dans notre rapport, le régime d'aide sociale est extrêmement complexe. Les remarques du juge Weagant, pour qui les règlements sont « terriblement difficiles à comprendre », du juge Campbell qui qualifie ces règlements de « kafkaïens », et de la DP Deb Matthews, qui évoque « un enchevêtrement de règles », sont effectivement pertinentes. Dans son rapport au CEAS, l'ICRDF relève qu'il est [TRADUCTION] « extrêmement difficile pour la clientèle et pour les intervenants de comprendre l'application des règlements », en ajoutant que « souvent les règlements qui régissent la prestation des services d'aide sociale sont presque impossibles à interpréter¹¹⁵ ». Dans son rapport, le groupe KPMG supputait que la complexité et le manque d'information devaient être des causes importantes de la fraude et du paiement excédentaire¹¹⁶. Tous les répondants de nos entrevues ont soulevé non seulement la complexité des règles, mais aussi leur nombre effarant. Un répondant a fait remarquer que même les spécialistes du système sont incapables de répondre à bon nombre des questions que la clientèle présente aux cliniques d'aide juridique communautaires. D'autres ont observé que beaucoup d'intervenants du POT n'ont aucune idée non plus des réponses exactes aux questions que posent les bénéficiaires, et que souvent ils donnent des enseignements inexacts. Tous les répondants avaient le sentiment que la complexité des règles attire des ennuis aux bénéficiaires.

Des répondants ont également constaté qu'il était généralement difficile pour les bénéficiaires d'avoir accès aux renseignements. Alors qu'une trousse d'information est fournie au point de départ, beaucoup ont dit qu'il s'agissait d'une « surabondance d'information » et que, manifestement, c'était totalement inefficace pour communiquer les règles, les obligations, et surtout, les droits. Beaucoup ont soulevé l'écart qui existe

¹¹⁵ ICRDF, *supra*, note 40, p. 13 et p. 40.

¹¹⁶ KPMG, *supra*, note 58, p. 69.

dans le cadre du POT entre le fait de crier haro sur les bénéficiaires qui ne communiquent pas les renseignements et la dissimulation de renseignements aux bénéficiaires – en particulier au sujet des droits.

Chose importante aussi, des bénéficiaires ont souligné la prévalence des problèmes de santé mentale et des déficiences cognitives dans les dossiers relevant du POT, et ils se sont dits inquiets du fait que, dans bien des cas, il est simplement impossible de se conformer aux règlements. Un répondant a constaté que souvent, les intervenants ne sont pas sensibilisés aux problèmes de santé mentale et de déficiences cognitives, sans parler de l'incidence que ces problèmes peuvent avoir sur la capacité d'une ou un bénéficiaire à se conformer aux règlements.

5.a.ii La contre-intuitivité

En plus d'être complexes, beaucoup de règles sont contre-intuitives. Ainsi, par exemple, comme nous l'examinons plus en détail ci-dessous, les règles concernant le « revenu » (qui doit être déclaré) définissent le « revenu » de manière à englober les prêts et les avances sur carte de crédit. Et si les prêts étudiants sont considérés comme un « revenu », les octrois du ministère de la Formation et des Collèges et Universités à une étudiante ou un étudiant de niveau postsecondaire ne le sont pas. De plus, il y a des situations où l'on considère qu'une ou un bénéficiaire d'aide sociale touche un revenu, sans égard au fait que cette personne reçoit un versement concrètement. Par exemple, si une personne a un pensionnaire, il est tenu pour acquis que celui-ci verse une contribution de 100 \$ par mois¹¹⁷. Dans la même veine, on considérait jusqu'à tout récemment qu'une immigrante ou un immigrant parrainé se trouvant dans une situation où il y a rupture de l'engagement de parrainage recevait 100 \$ par mois et que, par conséquent, son versement d'aide sociale devait automatiquement être réduit de 100 \$ par mois¹¹⁸.

¹¹⁷ Règl. de l'Ont. 134/98, article 50.

¹¹⁸ Le gouvernement a annoncé en décembre 2004 que les immigrants parrainés ne seront plus confrontés à une déduction automatique de 100 \$; ministère des Services sociaux et communautaires, document d'information, 15 décembre 2004, « Amélioration des programmes d'aide sociale de l'Ontario », <http://www.cfcs.gov.on.ca/CFCS/fr/newsRoom/backgrounders/041215A.htm> (dernière consultation le 24 janvier 2005).

5.a.iii L'instabilité

La troisième caractéristique des règles, c'est qu'elles font souvent l'objet de modifications, alors ce qui pourrait être licite une journée pourrait devenir illicite le lendemain. Les définitions modifiées du « conjoint » et du « revenu », comme nous l'examinons plus bas, en offrent deux exemples. Une autre modification, qui a donné lieu à plusieurs accusations de fraude, est celle des règles concernant la réception simultanée d'un prêt étudiant et de l'aide sociale. Pas plus tard qu'en décembre 2004, ces règles ont été modifiées de nouveau avec l'annonce selon laquelle « le gouvernement ne traitera plus comme un revenu ou un avoir les subventions, les bourses et les fonds provenant de régimes enregistrés d'épargne-études (REEE) destinés au coût des études¹¹⁹ ».

5.b Le revenu non déclaré

Tel que cela a été mentionné plus haut, le paragraphe 14(1) prévoit que l'administrateur « détermine qu'une personne n'est pas admissible à l'aide au revenu si elle ne lui fournit pas les renseignements dont il a besoin pour déterminer l'admissibilité initiale ou continue à l'aide au revenu », notamment à l'égard de... d) l'obtention effective ou attendue d'un revenu ou d'une autre ressource financière». La Directive n° 16, *Revenu*, charge les intervenants d'aviser les requérants ou les participants que tout revenu touché doit être déclaré. Et sur le formulaire « Droits et Responsabilités », qui est signé au moment de la demande, parmi les 14 responsabilités mentionnées, on note celle qui consiste à [TRADUCTION] « déclarer tout revenu disponible; chaque mois vous recevrez un formulaire de déclaration qui sert à déclarer tous les changements à votre revenu ». Mais en quoi consiste le « revenu » et quand le défaut de le déclarer donne-t-il lieu à une allégation de fraude?

La définition du « revenu » aux fins de l'aide sociale est circonscrite, volumineuse et, à bien des égards, tellement contre-intuitive que l'on ne pourrait jamais faire référence à une nécessité de déclarer. Conformément aux règlements, le «revenu» est déterminé « en additionnant tous les paiements de quelque nature que ce soit qui sont versés, pendant la période déterminée par le directeur, aux membres du groupe de prestataires, en leur nom ou à leur profit. » Ce calcul doit comprendre « la valeur pécuniaire des articles et services » ainsi que «les montants de revenu réputés être à leur disposition »

¹¹⁹ *Ibid.*

(tels que le revenu tiré des pensionnaires et des engagements de parrainage)¹²⁰. Le règlement énumère ensuite les paiements qui doivent être exclus, par exemple, les dons d'organismes religieux ou caritatifs, les pourcentages de prêts approuvés par l'administrateur à des fins très précises, certains paiements provinciaux et fédéraux, ainsi que les cadeaux ou paiements occasionnels de valeur modeste. Donc les prêts – à l'exception de ceux qui sont exclus à des fins limitées – et les avances de fonds d'une carte ou d'une marge de crédit sont considérés comme un revenu et, à ce titre, ils donnent lieu à une déduction à parts égales du montant des prestations à verser¹²¹.

La nature complexe, parfois contre-intuitive et instable des règles concernant ce qui constitue un revenu engendre certains problèmes fréquents pour les bénéficiaires. Comme il fallait s'y attendre, il se présente des situations où un « paiement » (en nature ou en espèces) n'a pas été déclaré parce que la personne ne se doutait pas du tout qu'elle était tenue de déclarer. Dans une analyse de la fraude, ce sont des cas où, si l'on accepte le témoignage du bénéficiaire, aucun acte ne pourrait pertinemment être qualifié de malhonnête et/ou associée à une intention de déposséder. Toutefois, à maintes reprises des répondants nous ont dit que le simple défaut de divulguer des renseignements qui devaient être fournis, de l'avis d'une travailleuse ou d'un travailleur en assistance sociale, donne lieu à des allégations, à des enquêtes et, parfois, à des poursuites pour fraude et à des déclarations de culpabilité. Plusieurs répondants ont constaté qu'une fois que les bénéficiaires ont été accusés de « fraude », et qu'ils reconnaissent ne pas avoir déclaré quelque chose, beaucoup acceptent simplement d'être coupables de fraude.

Souvent, même les cas qui semblent être relativement explicites au plan de l'analyse de la fraude ne le sont pas. Envisageons, par exemple, le cas d'une personne qui travaille « au noir », qui touche un salaire pour son travail et qui sait qu'elle est tenue de le déclarer comme revenu. Alors qu'elle peut avoir l'intention coupable requise, l'une des composantes de l'*actus reus* peut faire défaut, c'est-à-dire qu'il peut ne pas y avoir dépossession. Car bien que le revenu soit généralement déduit à parts égales, dans le cadre du POT il existe un programme désigné sous le nom de PISTE (Programme d'intégration sociale et de transition à l'emploi), en vertu duquel une personne est autorisée à conserver les sommes provenant d'un emploi et à déduire les dépenses

¹²⁰ Règl. de l'Ont. 134/98, article 48.

¹²¹ *Revenu*, Directive n° 16, ministère des Services sociaux et communautaires, sept. 2001.

liées à l'emploi, ce qui soulève la possibilité que, dans le cas où la déclaration aurait été faite, les prestations n'aient pas à être réduites¹²². Par conséquent, il n'y aurait pas eu dépossession.

Il est pertinent de faire une autre observation concernant les règlements du PISTE. Selon Deb Matthews, les lignes directrices sont « compliquées, punitives et inefficaces. Elles exigent de longues explications et sont très difficiles à comprendre. » Comme l'a constaté la députée, « l'incertitude quant aux règles et à l'administration des exemptions de gains fait que les clients et clientes craignent d'enfreindre les règles par inadvertance et de perdre leurs prestations¹²³ ». L'une des conséquences de cette crainte d'enfreindre les règles par inadvertance peut être le silence. Mais il y a aussi des situations où l'obligation de déclarer un revenu est connue, comprise et intentionnellement violée, et il peut bien y avoir suffisamment de preuves pour soutenir une déclaration de culpabilité de fraude. Cela peut se produire, comme nous l'avons déjà dit, en raison du délai de rajustement des prestations afin de refléter des gains qui fluctuent. Et cela peut se produire parce qu'une personne peut en même temps reconnaître l'importance de décrocher un emploi et, dans les faits, désirer un travail, tout en faisant l'expérience des règles concernant le traitement des gains et des dépenses liées aux gains dans le cadre du POT, qui placent concrètement une personne dans une situation financière pire que si elle n'avait pas accepté de travail du tout¹²⁴. En fait, le système crée dans certains cas des obligations conflictuelles, c'est-à-dire celle de s'efforcer d'obtenir un emploi et celle de se conformer à toutes les règles (des règles qui en elles-mêmes nuisent à l'obtention d'un emploi).

Un autre aspect très embrouillé des règles concernant le « revenu » se rapporte aux « cadeaux ou paiements occasionnels de valeur modeste ». La Directive n° 16 prévoit que :

« Les personnes qui présentent une demande ou qui participent au programme peuvent recevoir à l'occasion une aide financière de leurs amis et des membres

¹²² Règl. de l'Ont. 134/98, article 49.

¹²³ Deb Matthews, *supra*, note 34, p. 13.

¹²⁴ Beaucoup de gens ont constaté que bien qu'ils soient ostensiblement conçus afin de faciliter la transition vers un emploi rémunéré, ces règlements peuvent, dans les faits, constituer des obstacles et des désincitations au travail. Dans certaines circonstances, la situation d'une personne ne s'améliore pas, et elle peut même empirer si la personne obtient un travail rémunéré.

de leur famille pendant qu'elles reçoivent des prestations d'aide sociale. Les cadeaux ou paiements occasionnels de valeur modeste sont généralement exclus du revenu. Cependant, les sommes versées par une personne qui a une obligation alimentaire envers la personne qui présente une demande ou qui participe au programme sont intégralement déduites, sauf si le cadeau ou le paiement est lié à une occasion spéciale comme Noël ou un anniversaire de naissance.

« Les agents de prestation des services peuvent exercer leur discrétion pour déterminer si les cadeaux ou paiements occasionnels sont imputables ou non comme revenu. Il peut y avoir des circonstances où la personne qui présente une demande ou qui participe au programme fait face à une crise financière immédiate. La personne peut alors obtenir un soutien de la part de sa famille, de ses amis ou d'autres tiers. Dans la décision qu'il prend, l'agent de prestation des services doit tenir compte de la source de l'aide, de son montant et de sa fréquence de versement, ainsi que la possibilité de résoudre le problème. Sa discrétion doit s'exercer en faveur des personnes qui présentent une demande ou qui participent au programme, en vue de les aider à gérer leur situation financière...

« À titre d'exemple, les cadeaux ou paiements occasionnels de valeur modeste peuvent comprendre des articles tels que des vêtements, des repas au domicile de membres de la famille, et l'achat occasionnel de nourriture. Les cadeaux faits lors d'occasions spéciales sont généralement exemptés. Les paiements occasionnels sont considérés comme des paiements peu fréquents. Les paiements continus de valeur modeste ne sont pas imputables comme revenu pendant une période maximale de six mois. Après ce délai, ils ne sont plus considérés comme des paiements occasionnels, mais comme un revenu imputé à 100 p. 100¹²⁵. »

En raison de la nature complexe et discrétionnaire des règles, il est extrêmement difficile pour une ou un prestataire d'aide sociale de savoir si et quand des cadeaux ou paiements occasionnels seront déduits. S'ils les déclarent et que la discrétion ne s'exerce pas en leur faveur, leurs prestations seront réduites à parts égales. D'un autre côté, s'ils omettent de les déclarer, ils risquent de voir leurs prestations supprimées et d'être accusés de fraude, et en réalité, parfois même dans des circonstances où ils auraient déclaré ces cadeaux ou paiements, ce « revenu » n'aurait pas été déduit. C'est le genre de situation qui engendre une contrainte morale difficile pour les bénéficiaires. À titre d'exemple, disons que votre petit ami vous donne 100 \$ afin de vous aider à

¹²⁵ *Revenu*, Directive n° 16, *supra*, note 121.

arriver. Même avec ce montant de 100 \$, vous n'avez pas suffisamment d'argent pour nourrir et vêtir vos enfants adéquatement. Si vous déclarez ce montant de 100 \$, il peut être déduit ou non à parts égales de vos prestations. Advenant qu'il le soit, vous n'êtes pas avancée. Si vous ne le déclarez pas et qu'on le découvre ultérieurement (peut-être que lui le déclarera à l'aide sociale), que va-t-il se passer ensuite? L'article 14 précise que vous serez considérée comme inadmissible à l'aide financière, étant donné que vous aurez omis de déclarer un revenu. On pourrait bien supprimer vos prestations, et bien que vous puissiez présenter une nouvelle demande, il y aura probablement une période au cours de laquelle vous ne recevrez pas d'aide. On évaluera probablement que vous avez reçu un paiement excédentaire de 100 \$, et il y a toujours une possibilité que vous soyez accusée de fraude.

Bien entendu, dans d'autres circonstances fréquentes une personne n'est tout simplement pas au courant des règles concernant les cadeaux ou paiements occasionnels de valeur modeste. Un répondant a évoqué la situation d'un client qui lutte pour survivre, qui accepte des travaux divers en échange de repas ou d'une quantité modeste de provisions. Ce répondant se demandait s'il viendrait à l'esprit de ce client que cela pourrait être considéré comme un « cadeau ou paiement occasionnel de valeur modeste » qui doit être déclaré, et qui pourrait éventuellement être déduit de ses prestations et entraîner leur suppression, ou même une accusation de fraude.

Lors de nos entrevues, on nous a dit qu'en règle générale les cadeaux ou paiements occasionnels de valeur modeste ne donnent pas lieu à des accusations de fraude, mais plutôt à des évaluations de paiement excédentaire et à la suppression des prestations. Cependant, un répondant a signalé qu'en raison des modifications apportées à la directive *Répression des fraudes*, en janvier 2004 – qui exige maintenant, s'il existe suffisamment de preuves pour soupçonner que la personne avait l'intention de commettre une fraude, que le dossier de la personne **soit** (souligné dans l'original) communiqué à la police pour une éventuelle poursuite pénale – les cadeaux ou paiements occasionnels sont maintenant signalés à la police¹²⁶. D'autres ont constaté que de tels cas peuvent être signalés, en particulier lorsque les cadeaux ou paiements se poursuivent au-delà du délai de six mois et qu'ils deviennent automatiquement déductibles.

¹²⁶ *Répression des fraudes*, *supra*, note 46.

Mais même dans des circonstances où le dossier n'est pas communiqué à la police, l'aide reçue (souvent, mais pas toujours, motivée par la compassion) est souvent alignée sur un discours évoquant la fraude et les abus. Un répondant a raconté le cas d'une cliente qui participait au POT et qui, lors d'une visite à domicile, a ouvert son réfrigérateur afin de montrer à sa travailleuse du POT que son fils lui avait donné de la nourriture. Sa travailleuse lui a conseillé (gentiment) de ne plus lui montrer le contenu de son réfrigérateur de nouveau. (Il est à noter qu'une « visite à domicile » se limite à examiner ce qui est bien en vue, alors une intervenante ou un intervenant du programme n'a aucune autorisation légale d'ouvrir un réfrigérateur). Le répondant qui a raconté cette anecdote a fait remarquer qu'il s'agissait d'une travailleuse compatissante, et que d'autres intervenants de la région auraient sauté sur l'occasion pour attribuer une valeur à parts égales au contenu du réfrigérateur, évaluer un paiement excédentaire (afin que ce montant soit déduit à parts égales des prestations d'aide sociale versées), supprimer les prestations pour défaut de divulguer et/ou porter une accusation de fraude. Mais il est à noter que même la réaction compatissante, qui consiste à dire « ne me montrez plus jamais le contenu de votre réfrigérateur », laisse entendre à la personne qu'elle fait quelque chose qu'elle ne devrait pas faire.

La DP Deb Matthews signale un cas qui lui a été présenté, où la valeur des restes du dîner du dimanche au domicile des parents a été déduite du montant d'aide sociale¹²⁷. Et l'une des personnes interviewées par Dean Herd et Andrew Mitchell a décrit sa situation comme suit :

¹²⁷ Deb Matthews, *supra*, note 34, à la p. 28, note de bas de page 30.

[TRADUCTION]

« Je recevais quelque chose qui était considéré comme un cadeau et qui devait être déclaré. Des chaussures et divers articles de ce genre, on était censé en déclarer la valeur en dollars. On avait le droit de recevoir un cadeau d'anniversaire et un cadeau à Noël. L'une des choses inscrites sur cette liste que j'avais toujours à l'esprit, c'était que si l'on était invité au domicile de quelqu'un régulièrement afin de prendre un repas, ce repas était un élément qui devait être déclaré. Comme si on allait dîner chez notre mère et qu'on était censé dire aux intervenants : "J'ai dîné chez ma mère trois dimanches ce mois-ci, et la valeur de chaque repas s'élevait à 8,95 \$, ou quelque chose comme ça." Si quelqu'un nous invitait au restaurant régulièrement, il s'agissait d'un élément à déclarer... L'une des rares choses qui étaient exclues, c'était les cadeaux de l'Église, par exemple de la banque alimentaire, mais on était autorisé à y faire une visite par mois et le cadeau ne devait pas dépasser une certaine valeur pécuniaire (J., Scarborough)¹²⁸. »

Un autre de nos répondants a décrit une situation où les parents d'une bénéficiaire d'aide sociale, après avoir lu un article concernant des cas de fraude contre l'aide sociale dans le journal, sont entrés dans le bureau afin de demander s'ils avaient commis une fraude parce qu'ils avaient donné de l'argent à leur fille chaque mois pour l'aider à arriver.

5.c La présence d'un homme au domicile

Comme nous l'avons précisé plus haut, une nouvelle définition du « conjoint » a été instaurée en 1995, selon laquelle des personnes de sexe opposé étaient considérées par présomption comme des conjoints si elles cohabitaient. Même si la définition du « conjoint » (et aussi maintenant du « partenaire de même sexe ») a été modifiée ultérieurement, soit tout récemment, à l'automne 2004, elle demeure vague et ambiguë, le statut de conjoint devant être déterminé dans bien des cas en évaluant si les « aspects sociaux et familiaux » des rapports et le « degré d'interdépendance financière » correspondent à ceux de la cohabitation et si les deux personnes habitent en fait dans le même logement, advenant qu'elles soient des « conjoints ». La Directive n° 19, *Cohabitation*, contient une liste de divers facteurs à prendre en compte pour déterminer s'il y a cohabitation : une déclaration de la ou du propriétaire confirmant que la ou le bénéficiaire habite avec une autre personne, ou qu'une autre personne figure sur le bail, les antécédents relatifs au permis de conduire, les relevés d'emploi et les

¹²⁸ Dean Herd et Andrew Mitchell, *supra*, note 34, à la p. p.48.

vérifications de crédit font partie des facteurs à prendre en compte. Il n'existe aucune proposition permettant de pondérer ces divers facteurs afin de déterminer si la personne qui présente une demande ou qui reçoit de l'aide « cohabite » avec une autre personne¹²⁹. Alors, comme on pouvait s'y attendre, la définition est appliquée de manière peu uniforme – même au niveau de l'appel devant le Tribunal de l'aide sociale – quant à la combinaison des facteurs qui permettront de déterminer la cohabitation. Des répondants nous ont précisé que dans certains cas, on détermine la cohabitation à partir de preuves très minces. Un répondant nous a parlé d'un cas où l'on a conclu à la cohabitation – qui a été confirmée par le tribunal – en se fondant sur le fait que deux personnes avaient la même adresse sur leur permis de conduire. Des répondants ont aussi constaté que beaucoup de facteurs qui sont souvent considérés comme un signe de cohabitation doivent être réévalués dans le contexte de la vie des personnes qui vivent dans la pauvreté. À titre d'exemple, il arrive souvent que deux signatures soient requises sur un bail, ou pour obtenir du crédit, si une personne n'a pas les moyens financiers d'y être admissible seule. Alors les gens à faible revenu sans adresse permanente peuvent utiliser l'adresse d'une ou un ami, ou encore d'une connaissance, lorsqu'ils demandent un emploi, un permis, ou un certain nombre d'autres choses pour lesquelles une adresse est requise. Ces circonstances ou d'autres, très diversifiées, constituent des stratégies de survie auxquelles les personnes à faible revenu doivent s'employer afin de se tirer d'affaire. Mais de tels arrangements sont souvent envisagés hors contexte et considérés comme des preuves de cohabitation.

En plus d'établir la cohabitation, on doit aussi déterminer si les personnes en question sont des « conjoints ». Dans certains cas, il est facile de répondre à cette question si, par exemple, il existe une obligation alimentaire en vertu de la *Loi sur le droit de la famille*. Mais dans d'autres cas, il sera nécessaire d'envisager des facteurs financiers, sociaux et familiaux. Bien que la politique fournisse encore une liste de facteurs à prendre en compte ici, là encore il n'existe aucune proposition permettant d'assurer la prévisibilité des circonstances où on déterminera le statut de « conjoint ». Et comme en ce qui concerne la cohabitation, les décisions ayant trait à l'état civil d'un conjoint vont « dans tous les sens ». Effectivement, comme nous l'avons déjà mentionné, en raison de son caractère vague et ambigu, cette définition a été annulée par la Cour d'appel de

¹²⁹ *Cohabitation*, Directive n° 19, ministère des Services sociaux et communautaires.

l'Ontario parce qu'elle était jugée inconstitutionnelle¹³⁰.

Bien que la directive sur la cohabitation prévoit que l'intervenante ou l'intervenant doit expliquer les critères applicables aux conjoints ou aux partenaires de même sexe, remettre la Fiche de renseignements sur la cohabitation (qui doit être signée afin d'attester que l'on pris connaissance de son contenu, qu'il a été expliqué et qu'une copie en a été fournie) et remplir le Questionnaire sur la coresidence lors de l'entrevue initiale de vérification, au moment de la révision annuelle de l'évaluation financière ou lorsqu'une personne qui présente une demande ou qui participe au programme déclare qu'elle habite avec une autre personne, souvent les bénéficiaires ne savent pas trop au juste (et cela se comprend) ce qui peut leur attirer des ennuis.

Plusieurs thèmes se sont dégagés de nos entrevues quand à la façon d'appliquer la définition du « conjoint » dans la pratique. Beaucoup de ces thèmes peuvent être reliés aux problèmes qui découlent de l'imposition d'un modèle de famille nucléaire stable à des relations qui sont tout sauf stables et nucléaires. Plusieurs répondants ont constaté que bon nombre des relations de leurs clients sont « fluides », et non pas stables. Ceux-ci peuvent établir et rompre des relations avec une ou un seul partenaire, ou avec d'autres partenaires. Cette fluidité des relations personnelles peut être liée aux besoins économiques, aux hauts et aux bas dans les relations affectives, ou à bon nombre d'autres facteurs. Souvent, les femmes ne tirent aucun bénéfice financier de ces relations (ou même de relations plus stables à cet égard). L'hypothèse qui est valable dans le cadre d'un modèle familial nucléaire, selon lequel un homme qui est soutien de famille pourvoit aux besoins matériels d'une épouse à sa charge, est profondément déphasée dans la réalité de la vie de nombreuses de personnes. Nous faisons également remarquer ici que les répondants ont signalé l'existence d'un problème similaire relativement à la garde des enfants. Dans les collectivités des Premières nations, par exemple, les méthodes traditionnelles d'éducation des enfants sont différentes de celles de la culture dominante en Amérique du Nord. Les enfants ne sont pas éduqués exclusivement au sein d'une famille nucléaire, mais ils passent plutôt de longues périodes avec d'autres personnes que leurs parents, notamment les oncles et les tantes. Lorsque des enfants considérés comme des personnes à charge pour le calcul du montant d'aide sociale d'une ou un bénéficiaire passent des périodes assez

¹³⁰ *Falkiner c. Ontario, supra*, note 37.

longues avec des membres de la famille élargie, si ces absences ne sont pas déclarées, des problèmes – y compris des accusations de fraude – peuvent survenir.

Les relations intimes donnent lieu à une foule de situations où l'on présume qu'une « fraude » a été commise. Si une femme présente une demande d'aide sociale à titre de célibataire ou de seul soutien de famille, et qu'il est établi qu'elle habite avec un conjoint, elle est alors inadmissible à l'aide sociale. Elle et son « conjoint » peuvent, cependant, présenter une demande en couple. Cette option, comme l'a fait remarquer la Cour d'appel dans l'affaire *Falkiner*, peut se révéler très difficile pour les femmes, mais le point important à remarquer ici, c'est dans quelle mesure cette option se rattache à l'analyse de la fraude¹³¹. Supposons pour le moment une situation où l'homme avec qui habite une femme, et qui est considéré comme son « conjoint », n'a aucun revenu ni aucun bien. S'ils présentaient une demande en couple, ils additionneraient leurs revenus et leur actif serait évalué afin de déterminer le montant global des prestations. Dans cette hypothèse, en tant que couple ils recevraient effectivement un montant de prestations plus élevé que celui qu'elle aurait reçu à titre de personne seule. Il y a donc un argument solide selon lequel il n'y a pas dépossession de l'État; dans les faits, il n'y pas d'*actus reus*. Comme il fallait s'y attendre, il y a aussi des circonstances où une femme ne connaît pas ou ne comprend pas les règlements concernant les « conjoints », ou encore ne croit pas que sa relation soit de nature conjugale, et où par conséquent elle ne déclare pas de « changement de circonstances » à sa travailleuse ou son travailleur en assistance sociale. En pareils cas, il y a un argument solide pour affirmer que s'il y a eu dépossession (parce que l'État pourrait considérer la relation comme conjugale et que le conjoint n'a ni revenu ni biens), objectivement il ne peut y avoir eu acte malhonnête ou trompeur et/ou *mens rea* (étant donné que cette femme n'avait aucune connaissance subjective de la dépossession potentielle)¹³². Comme dans les cas concernant le revenu, cependant, il semble y avoir une tendance à étiqueter le défaut de divulguer une relation intime, et rien d'autre, de « fraude ».

Meredith Wilkie fait également valoir avec pertinence qu'il y a un problème sérieux [TRADUCTION] « à étiqueter une conduite de criminelle lorsque non seulement la qualification de cette conduite est très subjective et discrétionnaire, mais que... des tribunaux différents légalement compétents en arrivent à des conclusions divergentes

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *R. c. Parisé, supra*, note 51.

sur les mêmes faits¹³³. » Elle poursuit en décrivant un cas où le tribunal de l'aide sociale avait conclu que selon toute probabilité, la femme n'avait pas de conjoint, alors qu'un tribunal pénal avait statué au sujet des mêmes faits qu'il y avait des preuves, au-delà de tout doute raisonnable, que cette femme avait un conjoint. Meredith Wilkie remet en question la compétence des tribunaux à déterminer s'il y avait une relation de nature conjugale. Mais cela soulève aussi la question de la nature même de l'acte criminel qui est en question. En pareils cas, comment devrions-nous envisager « l'acte prohibé » de « tromperie, de mensonge ou d'autre moyen frauduleux »? Prenons un cas facile, où il n'y a aucune contestation factuelle que ce soit concernant l'état civil d'un conjoint ou la cohabitation. Un couple est marié et les conjoints vivent ensemble; la femme a présenté une demande de participation au POT à titre de célibataire et n'a pas déclaré qu'elle était mariée, ni qu'elle vit avec son conjoint. Son mari a un emploi et gagne un revenu suffisant qui ne leur permettrait pas d'être admissibles en tant que couple, s'ils présentaient une demande de participation au POT à ce titre. À la lumière de ces faits, l'acte prohibé est le défaut de divulguer qu'elle vit avec son conjoint. Son comportement peut aussi pertinemment être qualifié de trompeur ou de mensonger, et il semble faire peu de doute que, si on le considère objectivement, il serait approprié de qualifier le comportement de cette femme de malhonnête.

Mais essayons d'envisager un cas autre que ce genre de situation factuelle bien nette. Une mère seule qui participe au POT rencontre un homme et ils commencent à se fréquenter. Au cours des mois qui suivent, cet homme passe de plus en plus de temps au domicile de son amie, et il partage une bonne partie des tâches ménagères. Ils sortent régulièrement ensemble, et beaucoup de gens dans leur voisinage le constatent. Il peut déménager une partie de ses vêtements chez elle, et il y passe quelques nuits chaque semaine. Ce qu'elle (ou quiconque quant à cela) ne peut pas prévoir, c'est dans quelle mesure cette relation sera considérée comme étant de nature « conjugale ». Donc, à partir de quel moment se livre-t-elle à l'acte prohibé consistant à tromper les intervenants du POT au sujet de la « véritable » nature de sa relation – c'est-à-dire qu'elle vit avec son conjoint? Comme Anne Marie Gutierrez le fait remarquer, étant donné que la décision concernant le statut de « conjoint » est une question mixte de droit

¹³³ Meredith Wilkie, *supra*, note 114, p. 44.

et de fait, il est souvent très difficile de savoir si quelqu'un a une « conjointe » ou un « conjoint »¹³⁴.

Une réponse banale à cette question serait de dire que la femme n'a pas à en décider, que les intervenants du POT le feront. Sa seule obligation est de déclarer tout changement de circonstances. Les intervenants du POT décideront ensuite si le changement de circonstances fait d'elle une conjointe. Lors de notre entrevue avec Debbie Moretta, celle-ci nous a laissé entendre que même si les règlements peuvent être complexes, ce que l'on demande aux bénéficiaires est assez simple en réalité; ils doivent communiquer un changement de circonstances les concernant. De même, dans son affidavit en l'affaire *Broomer*, M^{me} Moretta fait la constatation suivante :

[TRADUCTION] « Le système est conçu de telle façon que les bénéficiaires doivent divulguer intégralement les changements de circonstances dans le cadre du programme; les gens n'ont pas à faire des autoévaluations d'admissibilité¹³⁵ ».

Effectivement, cette approche semble être à la base de nombreux cas où des accusations de fraude sont portées, encore une fois en se fondant sur l'erreur fondamentale selon laquelle le défaut de déclarer des renseignements que les intervenants du POT affirment leur être nécessaires constitue une fraude. En outre, la Loi sur le POT elle-même n'exige pas de déclarer tous les changements de circonstances, mais plutôt ceux qui sont pertinents pour l'admissibilité. Le formulaire des Droits et Responsabilités, par exemple, stipule que [TRADUCTION] « vous avez la responsabilité de suivre les règles du programme Ontario au travail, y compris de déclarer honnêtement toutes les circonstances qui **ont une incidence sur l'admissibilité** [c'est nous qui soulignons]. » De même, sur le formulaire de demande, la requérante ou le requérant reconnaît ceci : « J'aviserais/nous aviserons l'administrateur, le directeur, sa représentante ou son représentant, selon le cas, de tout changement des **circonstances pertinentes** [c'est nous qui soulignons] concernant une ou un bénéficiaire de l'aide qui sera fournie, notamment tout changement de situation ayant trait à l'actif, au revenu, aux conditions de logement et ma/notre participation au programme Ontario au travail telle qu'elle est établie dans l'entente de participation. » Nous voici donc de retour à la case départ, qu'est-ce qui est pertinent pour déterminer l'admissibilité?

¹³⁴ Anne Marie Gutierrez, *supra*, note 40, p. 39.

¹³⁵ Debbie Moretta, *supra*, note 8, au paragr. 54.

Envisageons par ailleurs les implications pour la vie privée, la dignité et l'autonomie des femmes d'une exigence comme celle qui consiste à déclarer tout changement de circonstances. Une femme doit-elle faire une déclaration chaque fois que son petit ami lui rend visite? Chaque fois qu'ils sortent ensemble? Chaque fois qu'il garde ses enfants? Chaque fois qu'ils font l'amour? Chaque fois qu'il lui paie un café? Chaque fois qu'il aide à la maison?

Il est également très significatif de voir en quoi une relation intime – quelque chose que la société encourage, plus particulièrement s'il s'agit d'une relation hétérosexuelle qui conduit au mariage – devient rapidement un objet de surveillance, en vue de porter éventuellement des accusations au pénal¹³⁶. L'indiscrétion des intervenants de première ligne, les pouvoirs de maintien de l'ordre des ARA et le réseau étendu de surveillance intrusive, renforcé par des mesures telles que les lignes antifraude favorisant le mouchardage, sont utilisés afin de scruter et de réglementer la vie intime des femmes (les femmes représentaient 59 p. 100 des dossiers du POT, et 94 p. 100 des chefs de famille monoparentale participant au POT étaient des femmes en décembre 2003)¹³⁷. Comme nous l'avons déjà dit, les stéréotypes associés aux femmes pauvres, seules, et surtout aux femmes racialisées, rendent celles-ci particulièrement vulnérables à ce genre de contrôle. Comme le fait valoir Dee Cook, les mères seules vivant de l'aide sociale sont perçues comme des personnes qui ont transgressé les limites d'un comportement acceptable : elles ne sont ni de bonnes mères, ni de bonnes épouses, ni de bonnes travailleuses, ni de bonnes consommatrices¹³⁸. Leurs relations intimes font l'objet d'un vif intérêt, de soupçons, et souvent, de franche hostilité; elles sont en fait l'affaire de tout le monde.

La majorité de nos répondants ont également fait observer qu'ils sont témoins de nombreuses situations où les femmes ont peu de contrôle sur l'arrivée et le départ d'un partenaire intime (antérieur ou actuel). Cela est particulièrement vrai lorsqu'un partenaire est violent. La difficulté pour les femmes victimes de violence à se débarrasser de leur abuseur est très bien documentée. Les abuseurs se sentent

¹³⁶ Aux États-Unis, y compris dans le contexte de l'aide sociale, un grand nombre de mesures ont été adoptées récemment afin d'encourager le mariage. Même le CEAS a pris soin d'éviter de créer des désincitations au mariage dans le cadre de la politique sur l'aide sociale.

¹³⁷ Ministère des Services sociaux et communautaires, 2003.

¹³⁸ Dee Cook, « Women on Welfare : In Crime or Injustice? », dans Pat Carlen et Anne Worrall (éd.), *Gender, Crime and Justice*, Milton Keynes, Open University Press Press, 1987.

menacés par la perte de pouvoir, ils contrôlent les signes de rupture que donne leur partenaire, et ils ne reculent devant rien pour garder leur pouvoir et leur contrôle. On présume à tort trop souvent que les femmes peuvent simplement mettre un terme à une relation violente. Non seulement n'y a-t-il aucune option viable pour ces femmes, mais souvent, lorsqu'une femme quitte son abuseur, il la poursuit, la traque et ne cesse de réaffirmer sa présence et son contrôle. Partir peut se révéler très difficile, et c'est à ce moment-là que les femmes sont le plus exposées à la violence, y compris à la violence meurtrière¹³⁹.

En cela aussi, ces deux types de circonstances sont d'une importance pertinente relativement à l'établissement de l'admissibilité et à une analyse de la fraude. Si un homme arrive et repart de son plein gré, en dépit des efforts qu'une femme déploie afin de se débarrasser de lui, on peut certainement alléguer que : a) elle n'est pas sa conjointe; b) elle ne vit pas avec lui; c) elle ne nourrit aucune intention de déposséder le Ministère et/ou d) il n'y a pas eu dépossession.

Dans les décisions publiées, le résultat de l'analyse de la fraude semble dépendre beaucoup du degré de compréhension ou d'incompréhension du juge des faits à l'égard des réalités de la vie des femmes qui sont victimes de violence. Examinons par exemple l'affaire *R. c. Lalonde*¹⁴⁰. Bien que l'analyse juridique ne soit pas aussi minutieuse qu'elle pourrait l'être ici, le juge Trainor semble avoir nettement compris que « partir » était loin d'être simple pour Lise Lalonde. Son partenaire abusif, Peter Van Deyl, était décrit comme un homme possessif et jaloux qui la traquait et la menaçait de mort. Le juge Trainor a conclu que souvent, Peter Van Deyl n'était là que pour la simple raison que Lise Lalonde ne savait pas comment se débarrasser de lui. Effectivement, il se pourrait bien qu'elle n'ait tout simplement pas eu d'autre choix sécuritaire. Chose importante aussi, le juge a constaté que Peter Van Deyl n'apportait aucune contribution économique et que, dans les faits, il était un fardeau. Il avait remarqué judicieusement qu'ils auraient pu présenter une demande en tant que couple – et recevoir des prestations plus élevées – mais ce n'était pas une option viable pour Lise Lalonde, étant donné que Peter Van Deyl aurait encaissé le chèque en tant que chef du ménage. En

¹³⁹ Voir par exemple, Maria Crawford et Rosemary Gartner, *Woman Killing : Intimate Femicide in Ontario 1974-1990*, Toronto, Women We Honour Action Committee, 1992; Ellen Pence et M. Paymar, *Power and Control: Tactics of Men Who Batter*, Duluth, Duluth Minnesota Program Development Inc., 1986.

¹⁴⁰ *R. c. Lalonde* (1995), 22 O.R. (éd.) 275 (Gen. Div.).

partant de ces faits, on pouvait soutenir qu'il n'y avait aucune dépossession de l'État. Le juge Trainor a invoqué le moyen de défense de nécessité, en statuant que Lise Lalonde n'avait aucun autre choix viable ou raisonnable dans les circonstances. Il a également conclu (conclusion délicate s'il en fût, sans avoir beaucoup de preuves sur ce point, si tant est qu'il en ait eu) que Lise Lalonde souffrait du syndrome de la femme battue et que cela faisait disparaître la responsabilité pénale (ce qui est aussi une conclusion délicate sur le plan juridique). Même si le juge avait pu faire mieux au plan de l'analyse juridique, ce qui est important, c'est sa compréhension des « choix » incroyablement restreints qui s'offraient à Lise Lalonde. Il a compris que Peter Van Deyl imposait sa présence, et qu'il y avait peu de choses que Lise Lalonde pouvait faire éventuellement pour contrôler ses allées et venues. Le juge a compris que Peter Van Deyl (bien que les intervenants de l'aide sociale auraient présumé qu'il était le chef du ménage et l'homme soutien de famille) était un fardeau, un poids financier, et non un contributeur.

La décision du juge Daniel en l'affaire *R. c. McGillivray*¹⁴¹ tranche nettement sur celle du juge Trainor dans l'affaire *Lalonde*. M^{me} McGillivray était accusée d'avoir omis de divulguer une union de fait. Son « concubin » recevait un prêt étudiant. Le juge constate qu'aux dires de tous, elle est une femme « battue, victime de violence affective, qui est manipulée par son petit ami », et qu'elle « n'a pas réussi » à rompre cette relation parce que son concubin revenait en lui faisant des menaces. Le juge fait l'observation suivante : [TRADUCTION] « L'accusée a apparemment commis cette infraction parce qu'elle avait le sentiment qu'aucun autre choix ne s'offrait à elle pour subvenir à ses besoins et ceux de ses enfants. » L'emploi du terme « apparemment » révèle le scepticisme profond du juge à l'égard du peu de contrôle dont jouissait M^{me} McGillivray. Tout en reconnaissant qu'elle avait pu être manipulée « dans une certaine mesure », le juge remarque que son petit ami « ne se tenait certainement pas à ses côtés au moment où elle présentait de fausses demandes au bureau du Bien-être social », comme s'il avait fallu qu'il fût présent physiquement pour exercer son pouvoir et son contrôle¹⁴². Au moment où il a imposé à M^{me} McGillivray une peine d'emprisonnement de six mois et une période de probation d'un an pour une fraude de 23 000 \$, le juge Daniel a cité

¹⁴¹ *R. c. McGillivray*, [1992] A.J. n° 886 (Prov. Ct. Crim. Div.) (QL)

¹⁴² Une femme interviewée en vue du rapport intitulé « *Une marche en terrain glissant* » a décrit comment son mari la battait violemment et lui disait ensuite de demander de l'aide sociale, de dire que son mari l'avait jetée dehors en lui disant de ne pas revenir avant d'avoir reçu l'aide sociale. Elle faisait ce que son mari lui demandait et vivait constamment dans la crainte d'être accusée de fraude et que son mari la quitte. Janet Mosher et coll., *supra*, note 32.

favorablement un autre arrêt, dans lequel la Cour avait fait observer que [TRADUCTION] « ... bon nombre de gens y verraient la forme de vol la plus méprisable¹⁴³. »

Invariablement, des répondants nous ont dit que dans la grande majorité des cas où l'on découvre qu'une personne vit avec un conjoint et qu'un paiement excédentaire est évalué, ou qu'une accusation de fraude est portée, les hommes quittent les femmes, tout simplement – sans assumer la responsabilité du paiement excédentaire, sans faire face à des accusations criminelles, et sans être menacés d'avoir un casier judiciaire. Dans une écrasante majorité des cas, ce sont les femmes seulement qui sont accusées de fraude et/ou à qui l'on évalue un paiement excédentaire, et non les hommes qui sont les conjoints présumés avec lesquels elles vivent. Dans l'ensemble de nos entrevues, nous avons relevé à peine une poignée de cas où des hommes avaient été accusés de fraude dans des affaires liées à la présence d'un homme au domicile. Comme un répondant l'évoquait : « elle réussit à peine à survivre, elle est responsable des dettes, elle a un casier judiciaire et lui, il est parti tout simplement. » Et dans un régime de tolérance zéro, on leur interdit également de recevoir de l'aide sociale pour le reste de sa vie. Un autre répondant a évoqué les efforts frustrants et en bout de ligne inutiles visant à convaincre un bureau local du Bien-être social de recommander à la police de porter des accusations contre les hommes aussi. Lors de notre entrevue avec Debbie Moretta, celle-ci a précisé que cette question avait été discutée au Ministère, et que selon les conseils qu'il avait reçus, une accusation de fraude ne peut pas être maintenue contre une personne qui n'est pas la requérante ou le requérant (habituellement l'homme). À notre avis, ce conseil peut être malavisé, car bien qu'il puisse être plus difficile de porter une accusation contre l'homme, le fait qu'il ne soit pas le requérant de l'aide sociale ne le soustrait pas à une poursuite pour fraude. Il semble que l'on puisse alléguer en particulier que dans bien des circonstances, on peut judicieusement considérer l'homme comme l'une des « parties » à l'infraction, pour avoir aidé ou assisté à sa perpétration¹⁴⁴. L'article 79(2) de la LPOT prévoit expressément que : « Nul ne doit sciemment aider ou encourager une autre personne à obtenir ou à recevoir une aide à laquelle elle n'a pas droit aux termes de la présente loi et des règlements. » En outre, sous le régime de la LPOT le Ministère a un recours civil qu'il pourrait sans doute tenter, ce qu'il ne semble pas faire. Conformément au

¹⁴³ *R. c. McGillivray, supra*, note 141.

¹⁴⁴ *Code criminel, supra*, note 45, article 21, en particulier les paragraphes b) et c).

paragraphe 21(4), « si le bénéficiaire avait un conjoint à sa charge lorsque le paiement excédentaire a été versé, l'administrateur peut donner au conjoint un avis écrit concernant le paiement excédentaire. » Une fois que l'avis a été donné, le paiement excédentaire devient exécutoire comme s'il s'agissait d'une ordonnance de la Cour de l'Ontario (Division générale)¹⁴⁵. Bref, il existe manifestement des mécanismes juridiques qui permettraient de poursuivre pour fraude, en vertu des lois provinciales ou du Code criminel, des « conjoints » qui ne sont pas des requérants de l'aide sociale. Ce qui semble plutôt manquer, c'est la volonté de le faire.

6 Le traitement des dossiers de fraude contre l'aide sociale

Comme nous l'avons déjà dit, un nombre substantiel d'allégations de fraude contre l'aide sociale sont communiquées au Ministère chaque année, et ces allégations proviennent de différentes sources. Le tableau 2 ci-dessous, qui a été élaboré par le Ministère, précise ces différentes sources et le nombre de plaintes aux quelles elles donnent lieu¹⁴⁶.

Tableau 2 : Source de plaintes de fraudes contre l'aide sociale

	<u>2001-2002</u>	<u>2000-2001</u>	<u>1999-2000</u>	<u>1998-1999</u>	<u>1997-1998</u>
Ligne antifraude de l'aide sociale	6 527	9 348	8 825	8 327	7 910
Ententes sur l'échange de renseignements	9 988	10 447	12 502	11 577	12 514
Bureaux locaux, provinciaux et municipaux	19 078	33 028	33 714	39 158	41 229
Total	35 593	53 823	55 041	59 062	61 653

¹⁴⁵ LPOT, *supra*, note 1, article 21.

¹⁴⁶ *Welfare Fraud Control Report 2001-2002*, *supra*, note 60. On pourrait se demander si la forte baisse du nombre d'allégations en 2001-2002 pourrait être attribuable à l'instauration de l'interdiction à vie.

Dans bien des cas, cette question peut être résolue par une agente ou un agent chargé de cas de première ligne. Mais si l'admissibilité pose problème, l'allégation doit être communiquée à une ou un ARA aux fins d'une enquête complète sur l'admissibilité (des répondants ont constaté que l'intégralité des enquêtes varie considérablement). La Directive n° 45, « Répression des fraudes », exige que l'ARA rédige un rapport écrit à l'intention de sa ou son superviseur, dont notamment des recommandations concernant l'admissibilité courante, tout paiement en trop et le signalement éventuel à la police s'il est justifié. Dans certaines municipalités, il y a un palier de décision supplémentaire : un comité d'examen spécial doit examiner les dossiers avant qu'une décision soit prise concernant le signalement à la police.

6.a Les fluctuations

Au cours de nos entrevues avec les répondants, le tableau qui s'est dégagé illustre les fluctuations énormes au plan de la nature des cas qui pourraient donner lieu à des renvois à la police, ainsi que les fluctuations, d'un service de police ou d'un procureur de la Couronne à un autre, quant à savoir si les dossiers renvoyés devaient aller plus loin¹⁴⁷. L'une des fluctuations les plus évidentes concerne la valeur en dollars : dans certaines régions de la province, un seuil de 5 000 \$ sert à déterminer le renvoi à la police. Un répondant a précisé que dans sa région, le seuil semblait être de 10 000 \$, alors que d'autres ont indiqué qu'aucun seuil n'entrait en ligne de compte et que les cas – même ceux de quelques centaines de dollars – étaient signalés. Personne de ceux et celles à qui nous avons parlé n'avait vu ces seuils de revenu par écrit, ils étaient constatés dans la pratique. À la suite d'un examen du dossier de l'enquête de Kimberley Rogers, il semblerait qu'en raison de l'instauration de l'interdiction à vie, un plus grand nombre de municipalités aient adopté un seuil de revenu de 5 000 \$. Un agent de police qui a témoigné lors de l'enquête a aussi fait remarquer qu'à Sudbury, le service de police a été submergé par le nombre de dossiers de fraude contre l'aide sociale qui lui ont été renvoyés. Le service a décidé de ne pas accepter les dossiers de fraudes de moins de 5 000 \$, ce qui en a passablement réduit le nombre¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Dianne Martin a découvert des variations analogues dans ses travaux sur la fraude contre l'aide sociale à la fin des années 80, voir Dianne Martin, *supra*, note 47.

¹⁴⁸ Transcription de la déposition de la gendarme Sheldon Roberts, 28 octobre 2002, enquête sur la mort de Kimberly Rogers.

Tel que cela a déjà été précisé, la Directive n° 45 a été révisée en janvier 2004, au moment même où était révoquée l'interdiction à vie concernant l'admissibilité. La directive antérieure stipulait que « l'administratrice ou l'administrateur détermine s'il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'une fraude pourrait avoir été commise ». Le cas échéant, l'affaire doit être communiquée à la police aux fins d'une éventuelle enquête criminelle¹⁴⁹. C'est l'insistance, plutôt que le contenu, qui a été modifiée dans la directive révisée : « S'il existe suffisamment de preuves pour soupçonner que la personne avait l'intention de commettre une fraude, le dossier de la personne **doit** (accentué dans l'original) être communiqué à la police pour une éventuelle poursuite pénale¹⁵⁰. » Les deux versions emploient le terme d'obligation « doit », mais la nature obligatoire de l'exigence est clairement mise en relief dans la version révisée de la Directive. Lors de notre entrevue avec Debbie Moretta, celle-ci nous a expliqué que la Directive crée un cadre dans lequel les municipalités sont tenues de maintenir leurs activités, mais que dans ce cadre il y a place pour des fluctuations régionales. Mais compte tenu de la nature obligatoire de l'exigence stipulant que l'on doit communiquer les dossiers à la police, ce qui fait partie du cadre fourni, on aurait pu penser que les bureaux locaux du POT n'auraient pas été autorisés à employer le montant d'argent censé avoir été reçu frauduleusement aux fins de la prise de décision concernant les signalements. La révision de la Directive met l'accent sur cette exigence par le truchement des caractères gras. Cependant, à tout le moins selon les répondants que nous avons interviewés, il semblerait que les pratiques concernant les renvois soient, dans l'ensemble, demeurées les mêmes qu'auparavant¹⁵¹.

Il y a aussi des fluctuations en ce qui a trait au type de circonstances qui peuvent donner lieu à un renvoi à la police. Les prêts étudiants, les cadeaux occasionnels de valeur modeste après le délai de six mois et la question des conjoints sont traités différemment selon les régions de la province. Dans certaines régions, elles donnent lieu à une constatation de paiement excédentaire, mais pratiquement jamais à des accusations de fraude. Des répondants ont signalé que les fluctuations dépendent aussi de l'identité de la ou du bénéficiaire. Le fait que l'on plaise ou non aux intervenants, que l'on montre des regrets, que l'on puisse expliquer ce qui s'est passé d'une façon qu'ils peuvent

¹⁴⁹ *Répression des fraudes*, Directive n° 45, septembre 2001.

¹⁵⁰ *Répression des fraudes*, Directive n° 45, *supra*, note 46.

¹⁵¹ La directive n'a aucune incidence sur le pouvoir décisionnel qui est exercé par la police et par les procureurs de la Couronne à l'égard des dossiers qu'ils sont prêts à accepter.

comprendre, tout comme la réputation de notre famille, notre apparence, notre façon de nous exprimer et les stéréotypes qui influencent le jugement que l'on porte sur nous, sont tous des facteurs qui, selon les répondants, influenceraient la décision de communiquer ou non l'affaire à la police.

6.b Les enquêtes criminelles et les conséquences liées à la *Charte*

Il se pose aussi une question importante concernant l'interdépendance des enquêtes menées par les ARA et de la responsabilité criminelle. Les enquêtes des ARA comprennent souvent une entrevue avec la personne qui fait l'objet de l'enquête, et rappelons-nous que les ARA ont le pouvoir « d'exiger des renseignements ou de la documentation d'une personne qui fait l'objet d'une enquête », et qu'il est contraire à la LPOT de faire obstacle à l'enquête d'une ou un ARA¹⁵². Cela suscite ici deux questions importantes : le cas échéant, à quel moment les ARA sont-ils tenus d'aviser une personne de ses droits en vertu de la *Charte* au cours de leur enquête et, le cas échéant, à quel moment les renseignements et les documents qui sont requis expressément peuvent-ils servir de preuve contre une ou un accusé? Bien que ces questions n'aient pas beaucoup attiré l'attention dans le contexte de l'aide sociale, elles ont fait l'objet d'un très grand nombre de litiges dans le contexte de l'impôt sur le revenu¹⁵³.

¹⁵² LPOT, *supra*, note 1, paragr. 79(3) et Règl. de l'Ont. 134/98, article 65.

¹⁵³ Nous avons cependant découvert deux cas de fraude contre l'aide sociale qui portent sur ces questions. Dans l'affaire *R. v Coulter*, l'accusé avait omis de déclarer un revenu d'emploi. Lorsque cela a été découvert, il a signé une entente de remboursement comprenant une clause selon laquelle le Ministère n'entamerait pas tous les recours juridiques, ce qui voulait dire qu'il n'y aurait pas de poursuite au pénal. Un an plus tard, des accusations ont été portées contre lui, et M. Coulter a allégué que cette poursuite était un abus de procédure. La Cour en a convenu, tout en faisant remarquer qu'en signant l'entente et en reconnaissant les faits, il avait fourni des preuves contre lui à une personne ayant autorité, aux fins d'une poursuite ultérieure au pénal, et que cela avait été fait sans que l'on se souciât de sa protection en vertu de la *Charte*. En l'affaire *R. v D'Amour*, on a demandé à la Cour d'examiner si toute la documentation recueillie par les autorités de l'aide sociale pouvait être utilisée pour une poursuite au pénal. Certains des documents avaient été fournis par l'accusée au moment de sa demande d'aide sociale, et d'autres lorsque des représentants de l'aide sociale lui ont demandé de fournir plus de documentation sur son revenu antérieur lorsqu'un revenu non déclaré a posé un problème. La juge Epstein a statué que tous les documents étaient disponibles bien avant qu'une enquête criminelle ait été envisagée, et qu'en outre, en demandant de l'aide sociale l'accusée avait renoncé au droit que ses renseignements personnels soient protégés contre une utilisation éventuelle par l'État. Cet arrêt est antérieur à l'arrêt *Jarvis*, et il n'aborde pas la question de savoir si l'enquête était devenue de fait une enquête criminelle à un moment donné. De plus, à notre avis, la juge Epstein se fait une fausse idée du rôle des ARA lorsqu'elle affirme que leur fonction consiste uniquement à déterminer l'admissibilité. *R. c. Coulter*, [1995] O. J. n° 645 (Prov. Div.) (QL) et *R. c. D'Amour*, [2000] O. J. n° 5122 (Sup.Ct.) (QL).

Les arrêts récents de la Cour suprême du Canada en l'affaire *R. c. Jarvis* et l'affaire *R. c. Ling* (deux causes de fraude fiscale) fournissent des directives utiles pour évaluer le traitement des affaires de fraude contre l'aide sociale¹⁵⁴. En l'affaire *Jarvis*, Revenu Canada a été mis au courant du fait que l'accusé n'avait pas déclaré les ventes des œuvres d'art de sa défunte femme dans ses déclarations de revenu. Revenu Canada a fait parvenir une lettre à M. Jarvis, afin de l'aviser que son dossier avait été sélectionné pour une vérification et lui a demandé des livres et des registres certifiés. Par la suite, le vérificateur a téléphoné à M. Jarvis, et quelques semaines plus tard il l'a rencontré. À ces deux occasions, le vérificateur a obtenu des renseignements et des documents supplémentaires et à aucune de ces occasions M. Jarvis n'a été mis en garde. Peu de temps après, le vérificateur a communiqué le dossier à l'Unité des enquêtes spéciales afin qu'elle détermine si une accusation de fraude fiscale était justifiée. Un mandat de perquisition a ensuite été obtenu et exécuté, et une accusation de fraude fiscale a été portée en vertu de l'art. 239 de la Loi.

Dans un esprit assez comparable à celui de la LPOT, l'article 231.1(1) de la LIR habilite les « personnes autorisées » pour l'application et l'exécution de la Loi, à pénétrer dans un lieu où est exploitée une entreprise, à l'exception d'une maison d'habitation, d'examiner les livres et registres et à obliger des personnes (y compris la ou le contribuable) à lui fournir toute l'aide raisonnable et de répondre aux questions pertinentes à l'application et l'exécution de la Loi¹⁵⁵. L'article 232.1(1) prévoit, de nouveau aux fins de l'application et l'exécution de la Loi, que le ministre puisse exiger de toute personne de fournir des renseignements ou des documents.

Dans l'affaire *Jarvis*, la Cour a examiné deux questions : au cours du processus de vérification ou d'enquête, à quel moment est-on tenu d'aviser la ou le contribuable; les documents ou les renseignements obtenus par contrainte conformément aux pouvoirs conférés en vertu des articles 231.1(1) et 231.2(1) peuvent-ils servir de preuve contre une ou un accusé lors de son procès criminel. La Cour a rejeté l'interprétation voulant que la LIR soit une loi purement réglementaire, en faisant remarquer que si une bonne partie de son contenu peut être qualifié pertinemment de réglementaire, elle contient par ailleurs des dispositions (telles que celles qui concernent les infractions et les peines à l'art. 239) qui portent la marque des lois pénales. À ce titre, cette mesure législative a

¹⁵⁴ *R. c. Jarvis*, [2002] 3 R.C.S. 757; *R. c. Ling*, [2002] 3 R.C.S. 814.

¹⁵⁵ *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, c. 1 (5^e suppl.), article 231.1.

fait l'objet d'un examen plus poussé à l'égard de la *Charte* que ce n'eût été le cas pour une loi de nature strictement réglementaire.

La Cour a statué que la présentation au procès de renseignements obtenus expressément en vertu des articles 231.1(1) ou 231.2(1) mettait en cause l'article 7 de la *Charte* – le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, et qu'il ne puisse être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale –. La Cour a fait observer, cependant, que l'article 7 n'interdit pas l'utilisation, dans tous les contextes, des renseignements qui ont été obtenus expressément. Le principe interdisant l'auto-incrimination (le principe de justice fondamentale en jeu ici) doit faire contrepoids au principe voulant que tous les renseignements pertinents soient à la disposition du juge des faits. En pesant le pour et le contre, le tribunal a établi une distinction entre les fonctions de vérification et les fonctions d'enquête exercées par Revenu Canada. Lorsqu'une « vérification » est effectuée en vue d'assurer la conformité à la Loi – y compris l'imposition de pénalités en vertu de la Loi – les droits du contribuable en vertu de la *Charte* ne sont pas en cause. Toutefois, lorsqu'un rapport d'opposition s'est établi entre l'État et une ou un contribuable – un rapport qui se produit, selon la cour, lorsque l'enquête a principalement pour but de déterminer la responsabilité pénale – la question des droits prévus par la *Charte* se pose. La Cour a maintenu que le but prépondérant doit être déterminé selon le contexte, en tenant compte de divers facteurs, dont les suivants : les autorités ont-elles des motifs raisonnables de porter des accusations; la conduite générale des autorités allait-elle de pair avec une enquête criminelle; le vérificateur a-t-il transmis le dossier à l'enquêteur; les enquêteurs avaient-ils l'intention d'utiliser le vérificateur en qualité d'agent?

L'équilibre à établir entre le principe interdisant l'auto-incrimination et le principe voulant que le juge des faits ait à sa disposition tous les renseignements pertinents, consiste à permettre la présentation des preuves recueillies en vertu des articles 231.1(1) et 232.1(1) avant le moment précis où le but premier d'une enquête est de déterminer la responsabilité pénale. Selon le raisonnement du tribunal, les articles 231.1(1) et 232.1(1) sont prévus aux fins de l'application et de l'exécution de la Loi, et non aux fins des poursuites concernant des infractions au titre de l'article 239. Par conséquent, les articles 231.1(1) et 232.1(1) ne peuvent pas être invoqués afin de soutenir une enquête

sur la responsabilité pénale. Mais lorsque les renseignements ont été recueillis adéquatement en vertu de ces dispositions pour l'application et l'exécution de la Loi, ces renseignements peuvent être transmis aux enquêteurs (autrement dit, lorsque la preuve a été produite avant que s'établisse le rapport d'opposition entre la personne et l'État). Il doit y avoir, a déclaré la cour, une distinction entre les fonctions de vérification et les fonctions d'enquête afin de protéger les intérêts des accusés aux termes de l'article 7.

Quelles sont les implications de l'arrêt *Jarvis* en ce qui concerne le rôle des ARA et le traitement des dossiers de fraude contre l'aide sociale? Compte tenu de l'attention qui a été accordée à des facteurs propres au contexte dans l'affaire *Jarvis*, il peut ne pas être possible de percevoir intégralement son application dans l'abstrait, mais l'on peut faire plusieurs observations générales en ce qui a trait à son application aux enquêtes sur les fraudes contre l'aide sociale. On peut alléguer que le régime du POT est purement réglementaire, qu'il ne contient aucune disposition apparentée à celles de l'article 239 de la LIR concernant les infractions. Et effectivement, les documents de formation des ARA que nous avons examinés décrivent la fonction des ARA de cette façon, comme étant purement réglementaire¹⁵⁶. Mais à notre avis, l'allégation selon laquelle leur rôle et la Loi sont uniquement de nature réglementaire, doit être démentie. Tout d'abord, les dossiers sont référés aux ARA après qu'une allégation de fraude soit faite et le rapport d'un ARA doit contenir une recommandation concernant la communication éventuelle à la police aux fins d'accusations au pénal, ainsi qu'une recommandation concernant l'admissibilité et un éventuel paiement excédentaire. Conformément à la directive *Répression des fraudes*, l'ARA doit chercher à voir si les preuves sont suffisantes pour soupçonner l'intention de commettre une fraude. Une ou un ARA doit aussi remplir un formulaire 1005, [« Description de cas de fraude présumé »], avant de communiquer un dossier à la police. De plus, chaque agente ou agent de prestation des services doit élaborer, de concert avec les services de police locaux et le bureau du substitut du Procureur général, «un protocole d'enquête et de poursuite relativement aux fraudes présumées¹⁵⁷. »

En second lieu, la politique du Ministère et la pratique montrent non seulement que l'on préfère invoquer la définition de l'infraction de fraude qui relève du Code criminel, plutôt

¹⁵⁶ Ministère des Services sociaux et communautaires, [groupe de formation provinciale], Direction du soutien administratif, [*Draft ERO Core Training : PDSPB Revisions*] – 27 juin 2001.

¹⁵⁷ *Répression des fraudes*, Directive n° 45, *supra*, note 46.

que les dispositions relatives aux infractions contenues dans la LPOT, mais en fait, que l'on utilise presque exclusivement le Code criminel¹⁵⁸. En troisième lieu, il est important de voir que dans bien des cas, la seule enquête qui est effectuée est celle que mène une ou un ARA. Le témoignage du gendarme Sheldon Roberts – un policier qui a témoigné dans le cadre de l'enquête Rogers – sur ce point allait dans le sens de ce que nous ont dit les répondants lors de nos entrevues. Les services de police se fient souvent sur les rapports d'enquête des ARA, en particulier à l'égard des dossiers non complexes. Selon son témoignage à cet égard, Sheldon Roberts et un partenaire avaient donné des instructions aux ARA de différentes régions de la province concernant la façon de classer les dossiers à l'intention de la police, afin que les policiers aient un minimum de travail à effectuer après la communication d'un dossier¹⁵⁹. L'un des répondants de nos entrevues a constaté que, dans son district, le bureau du substitut du Procureur général a refusé récemment d'accepter les dossiers de fraude contre l'aide sociale à moins qu'une enquête indépendante approfondie n'ait été menée par la police. Les services de police avaient l'habitude de se contenter de transmettre à la Couronne les dossiers dont le travail d'enquête avait été effectué exclusivement par des ARA. Selon le point de vue de la Couronne, les enquêtes des ARA découlaient d'un postulat de culpabilité, sans que les éléments d'une accusation de fraude criminelle aient été pris en compte adéquatement. C'est pourquoi elle a insisté pour que la police mène une enquête indépendante.

En dernier lieu, compte tenu de l'omniprésence de la terminologie relative à la « fraude », qui suggestionne tout le processus d'enquête, l'allégation selon laquelle les ARA assurent uniquement l'application et l'exécution de la LPOT – une loi purement réglementaire – et ne se livrent pas à une enquête sur la responsabilité pénale ne peut tout simplement pas être retenue.

Dans la mesure où nous pouvons le constater, il n'y a pas de distinction claire entre les fonctions de vérification (exécution de la Loi) et les fonctions d'enquête (évaluation de la responsabilité pénale) dans le cadre du POT. Il semblerait que les preuves obtenues expressément, même après que la responsabilité pénale est devenue le but premier d'une enquête, soient utilisées contre les accusés dans leur procès criminel. Et nos

¹⁵⁸ Nous ne voulons pas dire par là que la *Charte* ne s'appliquerait pas à des infractions aux termes de la LPOT.

¹⁵⁹ Kimberly Roberts, *supra*, note 148.

recherches à ce jour donnent à penser que les ARA n'avisent pas les personnes qui font l'objet d'une enquête de leurs droits en vertu de la *Charte* lorsqu'ils les rencontrent. Il s'agit d'une question mixte de droit et de fait que de savoir, au moment d'une rencontre, si le but principal est de déterminer la responsabilité pénale, de sorte qu'il y a une obligation d'aviser la personne. Mais à notre avis, il se présente des situations où, effectivement, c'est le but principal de l'entrevue.

Nous relevons aussi avec intérêt la description que présente Meredith Wilkie de l'attention que l'on porte explicitement à la distinction entre les processus d'examen et d'établissement d'un paiement excédentaire, et les processus d'enquête et de poursuite judiciaire dans le cadre du système d'aide sociale d'Australie. Comme c'est le cas selon le régime du POT, les représentants du Department of Social Security ont le pouvoir accordé par la loi de contraindre à répondre aux questions. Il semble toutefois être généralement accepté que ces réponses forcées ne peuvent être utilisées lors de poursuites ultérieures au pénal (remarquons que ce n'est pas précisément ce que la Cour suprême a statué dans l'arrêt *Jarvis*). Au lieu de cela, la section de contrôle et de poursuite effectue une entrevue distincte, après mise en garde¹⁶⁰. Bien que la recherche de Meredith Wilkie remonte à une certaine époque (1993), et que nous ne sachions pas si sa description de la distinction qui est établie entre les fonctions reflète les pratiques actuelles, nous soulevons cette question ici parce que cela présente une mesure de rechange à l'administration de l'aide sociale qui va dans le sens du règlement de la Cour suprême dans l'affaire *Jarvis*.

Meredith Wilkie soulève aussi des sujets de préoccupation qui nous ont été mentionnés lors de nos entrevues concernant les entrevues d'enquête qui sont effectuées. Comme nos répondants, Meredith Wilkie se demande si les gens comprennent bien toute la portée de ces entrevues et si les confessions sont obtenues par l'intimidation ou par la contrainte et, en particulier, parce que les gens craignent que leurs prestations soient supprimées. L'auteure laisse aussi entendre que compte tenu des rapports humains qui entrent en jeu ici, toute confession obtenue est susceptible de demeurer inédite et non vérifiée – même, peut-être, par l'avocat de la défense¹⁶¹.

¹⁶⁰ Meredith Wilkie, *supra*, note 114, aux p. 64 à 66.

¹⁶¹ *Ibid.*, aux p. 72 à 76.

Une autre préoccupation, qui est liée à la précédente, c'est que craignant une éventuelle accusation au pénal, et dans le contexte global où les allusions à la « fraude » sont omniprésentes et où les bénéficiaires sont constamment déshumanisés, les personnes accusées de fraude (même indirectement) n'acceptent trop facilement des sanctions administratives telles que la suppression de l'aide sociale ou l'établissement de paiements excédentaires¹⁶². Dans son analyse des réformes qui ont été apportées en Grande-Bretagne à la fin des années 90, afin d'améliorer l'efficacité des recherches, des poursuites et des sanctions visant les fraudes contre l'aide sociale, Grainne McKeever se dit préoccupée des dispositions relatives aux sanctions pécuniaires qui sont proposées comme mesure de rechange aux poursuites dans les cas de fraudes moins graves¹⁶³. Les soupçons de fraude, a-t-elle soutenu, seraient envisagés dans le contexte de la crainte d'une action en justice, et les bénéficiaires « accepteraient » des sanctions sans qu'il y ait de motif suffisant pour justifier une poursuite. Chose intéressante, elle s'inquiète aussi du fait que les nouvelles dispositions concernant les infractions ayant pour but de s'attaquer aux fraudes mineures « n'estompent la distinction entre la malhonnêteté et la méprise ou l'ignorance, et que tout paiement excédentaire ne soit confondu avec une « fraude », ce qui est précisément le problème qui se pose en Ontario.

6.c La prise en compte de la situation personnelle

L'une des questions controversées en ce qui concerne le traitement des dossiers de fraude contre l'aide sociale, c'est celle de savoir si et, le cas échéant, quand et par qui la « situation personnelle » doit être prise en compte. Cette question était au cœur de l'enquête sur la mort de Kimberly Rogers, qui est décédée pendant qu'elle purgeait une peine de détention à domicile après avoir été déclarée coupable de fraude contre l'aide sociale, et qu'elle était enceinte de huit mois, qu'elle avait des antécédents de dépression, qu'elle faisait l'objet d'une interdiction de trois mois (une injonction a été obtenue par la suite afin de lever l'interdiction), durant une vague de chaleur en août 2001. À l'examen des transcriptions des témoignages présentés lors de l'enquête, il semble que presque toutes les

¹⁶² L'Institut canadien de recherche sur le droit et la famille a soulevé cette question dans son travail à l'intention du CEAS. Il disait craindre que l'aide ne soit supprimée dans les cas où il n'y avait rien d'autre qu'un « soupçon » d'abus. ICRDF, *supra*, note 40, p. 19.

¹⁶³ Il est intéressant de remarquer que dans ce débat, les fraudes moins graves sont par exemple la non-divulgaration d'un revenu ou d'un conjoint. Grainne McKeever, « Detecting, Prosecuting and Punishing Benefit Fraud : The Social Security Administration (Fraud) Act 1997 », dans *Mod. L. Rev.*, vol. 62, n° 2, 1999, p. 261.

personnes concernées par le processus décisionnel – depuis l'ARA et les policiers jusqu'au procureur de la Couronne – n'ont pas cessé de refiler aux autres la responsabilité d'examiner la situation personnelle de l'accusée, jusqu'à ce que cela cesse avec la présentation de l'avocat de la défense au juge, au moment du prononcé de la sentence. Pour l'essentiel, chacun disait dans son témoignage que la prise en compte des circonstances atténuantes, de la santé mentale de l'accusée, ou de l'incidence de l'interdiction sur l'admissibilité, ne faisait pas partie de leur tâche respective. Bien que Mary Nethery, qui était à l'époque la directrice des Politiques de droit pénal pour le procureur général de l'Ontario, ait fait remarquer qu'une politique générale d'examen des accusations de la Couronne exigeait que l'intérêt public soit pris en compte et que cela comprenait la prise en compte de la situation personnelle de l'accusée, par exemple son âge et son état de santé, les représentants de la Couronne qui étaient en cause dans cette affaire ont déclaré qu'ils possédaient très peu de renseignements sur la situation personnelle de Kimberly Rogers, et qu'ils n'étaient pas en mesure d'évaluer l'incidence de l'interdiction. L'enquête sur la situation personnelle de l'accusée et l'argumentation concernant son incidence, ont-ils laissé entendre, étaient des tâches pertinentes pour l'avocat de la défense¹⁶⁴. Dans ses recommandations, le jury du coroner conclut implicitement que la prise en compte de la situation personnelle de l'accusé doit se faire beaucoup plus tôt dans le processus, et plus particulièrement avant que le dossier ne soit communiqué à la police. Le jury a recommandé la mise sur pied d'un comité chargé d'élaborer un modèle destiné à être utilisé à l'échelle provinciale afin d'évaluer si les dossiers comprenant notamment des allégations de fraude contre l'aide sociale devaient être communiqués aux fins de poursuite. De l'avis du jury, ce modèle permettrait « d'évaluer pleinement les circonstances de la vie d'une personne et l'incidence des conséquences d'une condamnation pour fraude. »

À la suite de cette recommandation, l'Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario a mis sur pied un [groupe de travail chargé de la communication des dossiers de fraude]. Ce groupe de travail a présenté ses recommandations en novembre 2003. Selon l'un des principes directeurs qui y était formulé, les décisions concernant la communication des dossiers devaient prendre en compte les

¹⁶⁴ Transcriptions des témoignages de Philip Zylberberg et Alex Kurke dans l'enquête sur la mort de Kimberley Rogers.

répercussions d'une déclaration de culpabilité pour la personne concernée, sa famille et la collectivité. Le groupe de travail a cerné un large éventail de facteurs propres à un cas (p. ex. comment est survenu le paiement excédentaire au titre du POT, le montant du paiement excédentaire et la complexité des lois ou les modifications récentes à la politique) et de facteurs pertinents à l'égard de la situation personnelle (p. ex. l'état de santé, la compréhension des responsabilités, la violence familiale, la suffisance du montant des prestations en fonction des besoins et l'incidence de la déclaration de culpabilité) qui devraient être pris en compte lorsqu'il s'agit de communiquer un dossier à la police¹⁶⁵.

Bien que nous ne possédions pas de renseignements à l'échelle du système sur chacun des agents de prestation des services, d'après nos entrevues il semble que les recommandations du groupe de travail n'aient pas été largement mises en œuvre, si tant est qu'elles l'aient été. Le Ministère n'a pas participé au processus de groupe de travail de l'Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario, et il n'a ni avalisé ses recommandations ni révisé sa Directive afin de la corroborer¹⁶⁶. En fait, les recommandations du groupe de travail contrastent fortement sur la révision de la Directive qui a effectivement eu lieu : tous les cas où il y a un motif de soupçonner une intention de commettre une fraude **doivent** être communiqués. La seule considération recevable dans le cadre de la politique, c'est le soupçon de l'intention de commettre une fraude.

6.d La représentation juridique

Une fois qu'une accusation de fraude a effectivement été portée, une autre question se pose à l'égard du traitement d'une affaire de fraude contre l'aide sociale en ce qui a trait à la représentation juridique. La majorité de nos répondants ont affirmé que l'accès à la représentation juridique et la qualité inégale de cette représentation au pénal, qui est fournie concrètement par un avocat de la défense, les préoccupaient. Bien que dans certaines affaires les avocats de la défense soient manifestement bien renseignés au sujet du système d'aide sociale et de ses règles complexes innombrables et, par conséquent, capables d'assurer une représentation efficace, beaucoup d'avocats de la défense connaissent peu le droit de l'aide sociale. Comme nous l'avons mentionné plus

¹⁶⁵ Services sociaux des municipalités de l'Ontario, *Rapport du groupe de travail chargé de la communication des dossiers de fraude*, novembre 2003.

¹⁶⁶ Debbie Moretta, *supra*, note 43.

haut, les lois en matière d'aide sociale sont extrêmement complexes, et il est difficile et coûteux en temps d'étudier les lois, les règlements et les politiques, sans parler de la jurisprudence courante du Tribunal de l'aide sociale (dont les décisions ne sont pas publiées) et des pratiques locales avec lesquelles on doit se familiariser.

Presque tous nos répondants ont dit craindre que les plaidoyers de culpabilité ne soient encouragés dans certaines causes où il y aurait de solides arguments de défense, parce que les avocats de la défense ne connaissent pas suffisamment le droit de l'aide sociale pour avancer une défense. Beaucoup de répondants avaient le sentiment que, trop souvent, des dossiers ne faisaient tout simplement pas l'objet de l'analyse rigoureuse nécessaire, surtout en ce qui concerne l'intention coupable, un élément de la fraude. Un répondant a résumé la situation en qualifiant de « tragique » la représentation par un avocat de la défense.

On nous a décrit des causes où tous les intervenants du système de justice pénale – les procureurs de la Couronne, les avocats de la défense et les juges – avaient omis de remettre en question la position adoptée par les autorités de l'aide sociale, selon laquelle le défaut de divulguer des renseignements constitue, en soi, un motif suffisant de condamner pour fraude. D'autres répondants ont illustré par des exemples des situations où des avocats avaient représenté leur client en plaidant la culpabilité au cours de la période où l'interdiction à vie était en vigueur, sans même savoir que cette interdiction à vie était en vigueur (l'interdiction étant une conséquence obligatoire de la déclaration de culpabilité)¹⁶⁷. Un autre exemple de sujet de préoccupation qui nous a été présenté par l'un de nos répondants est lié au calcul du montant de la fraude en question. À tout le moins dans quelques régions de la province, on a adopté la position selon laquelle le montant de la « fraude » en question s'élève au total de toutes les prestations reçues au cours de la période durant laquelle la fraude a été commise. Ainsi, par exemple, si une personne a omis de déclarer un revenu d'emploi au cours d'une période de huit mois et que, d'après les faits, il a été établi qu'il y avait eu fraude criminelle, le montant de la fraude égalerait le montant total des prestations reçues au cours de ces huit mois. Mais supposons qu'il s'agisse d'une personne qui, advenant le cas où elle aurait divulgué le renseignement, aurait été encore admissible à l'aide

¹⁶⁷ Voir aussi les affidavits des requérants dans l'affaire *Broomer c. Ontario (A.G.)*, *supra*, note 8; deux des requérants signalent que leur avocat de la défense ne leur avait pas parlé de l'interdiction à vie.

sociale (bien que le montant fût réduit) dans le cadre du PISTE. L'argument opposé, c'est que le montant de la « dépossession » – par conséquent, le montant de la fraude en question – est la différence entre ce que cette personne a reçu et ce qu'elle aurait reçu advenant qu'elle eût divulgué le renseignement. Comme un répondant nous l'a souligné, dans les cas où la fraude est survenue sur une longue période, ces deux méthodes permettant d'établir le montant de la fraude en question occasionnent des réponses remarquablement différentes¹⁶⁸. Il est donc d'une importance capitale que l'avocat de la défense allègue ce dernier argument. Selon l'expérience de l'un de nos répondants, l'avocat de la défense n'invoque tout simplement jamais cet argument, et au moins une clinique d'aide juridique a tenté de collaborer avec les avocats de la défense locaux afin que cette analyse puisse être invoquée dans la défense des personnes accusées de fraude contre l'aide sociale.

Plusieurs des répondants que nous avons interviewés blâmaient Aide juridique Ontario et critiquaient la structure de financement des certificats, car dans un bon nombre d'affaires, les accusés ne pouvaient pas avoir accès aux Fonds d'aide juridique. Mais même lorsqu'ils le peuvent, les avocats ne sont pas rémunérés suffisamment pour les heures de travail nécessaires afin de maîtriser le droit de l'aide sociale. Ceux qui ne peuvent pas avoir accès à l'aide juridique sont très rarement en mesure de payer un avocat.

6.e Les témoignages d'experts

Des répondants ont constaté que dans bien des causes, ce ne sont pas seulement les avocats de la défense, mais aussi les juges et les procureurs de la Couronne qui ne comprennent pas la législation en matière d'aide sociale. Encore une fois, nous ne savons pas à quel point cette pratique est généralisée, mais dans certaines régions de la province, afin de combler cette lacune au plan des connaissances, des juges permettent à des travailleurs en assistance sociale de première ligne d'établir leur compétence à titre de témoins experts, et de présenter un témoignage d'opinion à l'égard de la loi applicable. Un répondant qui a été témoin de cette pratique a remarqué que souvent, dans leur témoignage, les travailleurs en assistance sociale donnent des preuves inexactes en ce qui concerne la législation. Alors, par exemple, ils disent

¹⁶⁸ Il semble aussi tout à fait plausible de conclure que le montant du paiement excédentaire qui a été évalué puisse différer de celui de la fraude en question, parce que le premier ne se rattache pas à la notion de dépossession.

souvent que la loi oblige les bénéficiaires à déclarer pratiquement tout, et que les autorités de l'aide sociale doivent décider si c'est pertinent ou non. Comme nous l'avons déjà souligné, il s'agit d'une interprétation erronée fréquente de ce que la législation exige des bénéficiaires. Le répondant qui nous a expliqué cela a aussi fait remarquer que d'après son expérience, il n'avait jamais vu un avocat de la défense contester les qualifications spécialisées de la travailleuse ou du travailleur qui est présenté par la Couronne, ni faire valoir une objection à l'égard du contenu de la preuve offerte. Bien entendu, il est plutôt inquiétant que des preuves inexactes puissent être présentées en ce qui concerne les exigences du régime législatif en matière d'aide sociale, mais il est tout aussi inquiétant – et plutôt étonnant – d'accepter que des travailleurs de première ligne soient autorisés à offrir un témoignage d'opinion en qualité d'experts à l'égard des exigences du droit substantiel. Non seulement il est difficile de concevoir en quoi une travailleuse ou un travailleur en assistance sociale de première ligne puisse satisfaire aux critères établis par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Mohan*, afin d'agir comme « experte ou expert possédant les compétences pertinentes » dans un domaine d'expertise reconnu, qui est largement accepté par le milieu scientifique, mais il est encore plus étonnant que le domaine dans lequel elle ou il puisse présenter une opinion soit le droit substantiel¹⁶⁹.

7 La détermination de la peine

Bon nombre de gens, y compris des répondants à nos entrevues, ont constaté que les personnes accusées de fraude contre l'aide sociale faisaient l'objet d'un traitement sévère. Notre examen des arrêts rapportés et nos entrevues confirment cette évaluation. Dianne Martin faisait observer dans son ouvrage consacré à la fraude contre l'aide sociale, au début des années 90, que le principe de détermination de la peine qui avait orienté les causes de fraude contre l'aide sociale depuis les 20 années précédentes avait été celui de la dissuasion du public. Peu de choses ont changé depuis ce temps-là. La dissuasion du public demeure le principe suprême lorsqu'il s'agit de déterminer la peine dans les causes de fraude contre l'aide sociale et, dans bon nombre d'affaires, c'est le seul principe pris en compte¹⁷⁰. Par référence fréquente à l'arrêt de la Cour

¹⁶⁹ *R. c. Mohan*, [1994] 2 R.C.S. 9.

¹⁷⁰ Voir par exemple *R. c. Bunde*, [1995] O. J. n° 213 (Gen. Div.) (QL); *R. c. Cameron* (1999), 241 A.R. 87 (Q.B.); *R. c. Durocher* (1992), 100 Sask. R. 108 (C.A.); *R. c. Friesen*, [1994] B.C.J.

d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *R. c. Frieson*, il est généralement reconnu que la fraude contre l'aide sociale est [TRADUCTION] « une catégorie d'infraction à l'égard de laquelle des conséquences pénales graves peuvent avoir réellement un effet dissuasif¹⁷¹. »

7.a Les peines imposées

La primauté accordée à la dissuasion du public et le fait de considérer la fraude contre l'aide sociale comme un crime grave supposant un abus de confiance ont permis de soutenir *de facto* que l'emprisonnement était la peine appropriée. L'affaire *R. c. Thurotte*, un arrêt de 1971 de la Cour d'appel de l'Ontario, a longtemps été considéré comme l'arrêt clé en cette matière. Dans l'affaire *Thurotte*, la Cour d'appel a fait l'observation suivante : [TRADUCTION] « Bien que cette affaire soit pitoyable à bien des égards, la présente est unanimement d'avis que le critère prépondérant pour déterminer la peine est l'élément dissuasif. Les autorités de l'aide sociale ont suffisamment de difficultés sans avoir à composer avec des personnes qui prévoient frauder le système. Il s'agit d'une affaire de cette nature, et les autres personnes disposées à agir de même doivent être prévenues que ces infractions ne seront pas traitées à la légère. » La Cour de première instance avait ordonné un emprisonnement de cinq mois pour une fraude de 1 700 \$, et la Cour d'appel a affirmé qu'un emprisonnement pouvant durer jusqu'à cinq mois serait approprié. Par la suite, un ensemble de causes relevant de plusieurs compétences provinciales ont confirmé (et continuent de confirmer) qu'en l'absence de circonstances atténuantes inhabituelles ou exceptionnelles, une peine d'emprisonnement était (est) justifiée¹⁷².

Sur les cinquante affaires examinées par Dianne Martin au début des années 90, une peine d'emprisonnement avait été ordonnée dans 80 p. 100 des cas¹⁷³. Dans son témoignage lors de l'enquête Rogers, Mary Nethery, qui était à l'époque la directrice des Politiques de droit pénal pour le procureur général de l'Ontario, a mentionné qu'avant les réformes de la détermination de la peine, en 1996, « il n'était pas rare de voir des peines

n° 374 (C.A.) (QL); *R. c. Gallagher*, [1996] O. J. n° 4761 (Prov. Div.) (QL); *R. c. McIsaac*, [1998] B.C.J. n° 1946 (S.C.) (QL); *R. c. Sedra*, [1996] O. J. n° 1482 (Prov. Div.) (QL).

¹⁷¹ *R. c. Friesen*, *supra*, note 170.

¹⁷² *R. c. Cameron*, *supra*, note 170; *R. c. Hunt* [2000] S.K. n° 161 (Q.B.) (QL); *R. c. Bunde*, *supra*, note 170.

¹⁷³ Dianne Martin, *supra*, note 47. Meredith Wilkie signale en revanche qu'à l'échelle nationale, en Australie, 18,8 p. 100 des infractions contre l'aide sociale ont eu l'emprisonnement pour conséquence. Meredith Wilkie, *supra*, note 114.

d'emprisonnement¹⁷⁴. » Il serait peut-être plus précis de dire qu'il était rare de ne pas voir de peine d'emprisonnement. Dans l'affaire *R. c. Bunde*, en 1995, la Cour a fait observer que l'avocat de l'accusé n'avait pas pu faire référence à une seule cause de fraude contre l'aide sociale à l'égard de laquelle une peine d'emprisonnement n'avait pas été imposée¹⁷⁵. L'avocat peut ne pas avoir mené une recherche exhaustive, parce que manifestement il y a eu de telles affaires, mais d'après la documentation que nous avons examinée, les peines en milieu ouvert étaient certainement beaucoup plus l'exception que la règle.

Sur les 58 prononcés de sentence pour des fraudes contre l'aide sociale que nous avons examinés en vue du présent rapport, qui couvrent la période de 1989 à 2002, l'emprisonnement a été ordonné dans 33 causes (57 p. 100). Sur ce nombre, six déterminations de la peine ont eu lieu après l'adoption des condamnations avec sursis en 1996. Dans notre échantillonnage, il y avait 15 condamnations avec sursis (une forme d'incarcération qui, lorsqu'elle s'ajoute aux peines d'emprisonnement, donne un taux de 83 p. 100 en ce qui concerne les peines donnant lieu à une incarcération), huit condamnations avec sursis, une libération conditionnelle et une affaire où le juge a ordonné une amende. Dans 30 de ces affaires, la Cour a ordonné un dédommagement ou une indemnisation, et dans 13 affaires, des services communautaires allant de 100 heures à 300 heures ont été ordonnés en plus des autres éléments de la peine. Les peines sévères qui sont imposées dans les affaires de fraude contre l'aide sociale sont dramatiquement déphasées par comparaison aux peines ordonnées pour des infractions qui surviennent dans d'autres régimes administratifs et pour d'autres infractions au Code criminel. Comme un répondant nous l'expliquait, pour une première infraction de vol de moins de 5 000 \$ (le seuil en ce qui concerne le vol punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité et le vol important), une ou un accusé qui n'a pas de casier judiciaire est loin d'encourir une peine carcérale. Cependant, une ou un délinquant primaire accusé de fraude contre l'aide sociale (même une fraude de moins de 5 000 \$) est sérieusement exposé à l'emprisonnement. La décision rendue dans l'affaire *R. c. Cameron*, qui soulignait l'absence de facteurs atténuants ou aggravants inhabituels, selon laquelle une fraude contre l'aide sociale de plus de 5 000 \$ justifiait une peine

¹⁷⁴ Mary Nethery, transcription du témoignage, enquête sur la mort de Kimberly Rogers.

¹⁷⁵ *R. c. Bunde, supra*, note 170, au paragr. 27.

d'emprisonnement de 12 mois, reflète les approches communes en matière de détermination de la peine¹⁷⁶.

7.b Le cadre justificatif

Plusieurs tropes invoqués souvent par les procureurs de la Couronne et les juges fournissent le cadre justificatif permettant de soutenir que l'emprisonnement est la peine appropriée dans les causes de fraude contre l'aide sociale. Ces tropes ne sont certainement pas propres au système de justice pénale, mais ils reflètent ceux qui sont omniprésents dans les discours publics et politiques. L'un des plus fréquents consiste, pour la cour, à personnaliser l'État. Les juges s'emploient à souligner que l'infraction a été commise non pas contre une entité sans visage et amorphe, mais contre tous les citoyens de la collectivité. Généralement, on considère que la fraude contre l'aide sociale « porte préjudice à tous les citoyens de la province », ou qu'elle est une « infraction commise contre tous les membres de la collectivité¹⁷⁷. » On en fait un crime aux proportions colossales. Contrairement à un simple vol commis contre une seule personne, la fraude viderait les poches de tous les citoyens. Bien que la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse ait rejeté le qualificatif appliqué à l'infraction de M^{me} Reid (qui avait omis de déclarer un montant de 5 545 \$ en indemnités pour un accident d'automobile) par la Cour de première instance, à part la métaphore de l'arme à feu qui est invoquée dans la citation ci-dessous par le juge du procès, le point de vue présenté ici est fréquent dans les prononcés de sentence. Faisant remarquer que la fraude contre l'aide sociale est en train de devenir plus répandue, le juge du procès ajoute :

[TRADUCTION]

« C'est un crime assez grave, parce que le geste du délinquant consiste à vider les poches de ses concitoyens. Dans la présente affaire, le délinquant a volé les autres contribuables de la province de la Nouvelle-Écosse, exactement comme s'il s'était muni d'une arme à feu, les avait tenus en joue et avait volé 5 000 \$. Par ce moyen, il a fait la même chose; l'argent vient des poches de tous les autres membres de la collectivité. » [L'emprisonnement initial de 9 mois a été réduit en appel à la période purgée (50 jours)¹⁷⁸.]

Généralement, les juges réprimandent aussi l'accusée pour avoir dépossédé ceux qui sont réellement dans le besoin, laissant ainsi entendre que l'accusée elle-même n'est pas vraiment dans le besoin, ce qui embrouille la réalité que, dans une écrasante

¹⁷⁶ *R. c. Cameron, supra*, note 170.

¹⁷⁷ Voir par exemple *R. c. McIsaac, supra*, note 170; *R. c. Gallagher, supra*, note 170; *R. c. Reid* (1995), 137 N.S.R. (2d) 293 (C.A.).

¹⁷⁸ *R. c. Reid, supra*, note 177.

majorité des cas, le besoin et le désespoir ont motivé les actes en question¹⁷⁹. Ce trope contribue aussi à attribuer aux bénéficiaires qui « abusent » du système d'aide sociale la responsabilité de la situation difficile d'autres personnes qui dépendent de l'aide sociale, de façon à la fois directe et indirecte. De manière directe, ils sont responsables de toute insuffisance des niveaux de prestations des bénéficiaires « légitimes », parce que pour chaque sou de plus qu'ils ont dans leurs poches, il manque un sou dans les poches de ceux qui sont « vraiment » dans le besoin. Cet exemple présente un jeu à somme nulle absolu. De manière indirecte, les contrevenants présumés sont considérés comme les seuls responsables de l'érosion du soutien public aux programmes d'aide sociale. Selon cette description, les abus commis contre le système par des gens « indignes », qui volent ceux qui sont « vraiment dans le besoin », contribuent à éroder la volonté de collaboration du public au financement du système par le truchement de leurs impôts. Examinons, par exemple, le discours judiciaire qui est tenu dans les affaires *R. c. Leaming* et *R. c. McGillivray*. Dans l'affaire *R. c. Leaming*, l'accusée, une mère de quatre enfants, a été condamnée à un emprisonnement de 18 mois pour avoir omis de déclarer un conjoint. Le montant de 70 000 \$ reçu des autorités de l'aide sociale avait été utilisé sans conteste pour engager des dépenses domestiques de première nécessité¹⁸⁰. Voici ce que le juge Fradsham avait à dire :

[TRADUCTION]

« M^{me} Leaming a utilisé les fonds obtenus frauduleusement pour engager des dépenses domestiques... En un sens très général, c'est tout à son honneur, mais l'on doit bien se garder d'accorder du crédit à l'accusée pour s'être trouvée dans une situation financière difficile. Alors que toute personne de bonne volonté aurait beaucoup de sympathie pour elle en raison de sa situation financière, il faut prendre soin de discerner ce qui mérite de la sympathie et ce qui doit être porté au crédit de l'accusée en matière de détermination de la peine. Par définition, toute personne qui a besoin de l'aide sociale est dans une situation financière très difficile. Lorsque M^{me} Leaming fraude le système, elle fraude toutes les personnes qui se trouvent dans une situation comparable. Il n'y a qu'une certaine somme d'argent à mettre à la disposition de programmes sociaux tels que l'aide sociale. Il est illogique de présumer que les personnes qui dépendent de tels programmes ne porteront pas une part du fardeau en raison des actes de M^{me} Leaming et de ceux et celles qui suivent ses traces.

« Par conséquent, bien que l'on ressente tout naturellement de la compassion à l'égard de M^{me} Leaming en raison des souffrances qu'elle a éprouvées, ces

¹⁷⁹ Voir par exemple *R. c. Durocher*, *supra*, note 170; *R. c. Hunt*, *supra*, note 172; *R. c. Jantunen*, [1994] O. J. n° 933 (Gen.Div.) (QL) et [1997] O. J. n° 1369 (C.A.) (QL)

¹⁸⁰ *R. c. Leaming*, [1992] A.J. n° 1033 (Prov. Ct.) (QL).

souffrances ne constituent en rien des circonstances atténuantes. Si elle ne s'était pas trouvée dans cette situation difficile au départ, elle n'aurait pas pu se livrer à la fraude... ce qu'il ne faut pas oublier malgré la sympathie assez appropriée que nous inspire l'accusée, c'est que la fraude contre l'aide sociale est un crime très grave... à certains égards, la fraude contre l'aide sociale est plus grave que d'autres formes d'activité frauduleuse. J'ai déjà fait remarquer les effets qu'elle a sur les autres personnes qui dépendent du filet de sécurité de l'aide sociale. Ce sont des personnes moins capables de résister à d'autres chocs. Il y a encore une autre raison pour laquelle la fraude contre l'aide sociale est particulièrement grave. Elle contribue à affaiblir la confiance du public envers le système d'aide sociale lui-même... dans certains milieux du grand public, on affirme se faire du souci au sujet des prestations qui sont versées aux assistés sociaux... les exemples d'abus flagrants commis contre le système ne font qu'exacerber les tensions qui existent parfois entre certains membres du grand public et les prestataires d'aide sociale. »

Dans l'affaire *R. c. McGillivray*, dont nous avons déjà parlé brièvement, le juge Daniel a condamné l'accusée à une peine d'emprisonnement de six mois et à une période de probation d'un an pour une fraude de 23 263 \$. Elle n'avait pas déclaré son union de fait avec un homme dont le seul revenu était un prêt étudiant. La Cour constate qu'aux dires de tous, elle est une femme « battue, victime de violence affective, qui est manipulée par son petit ami », mais le juge a cité favorablement un autre arrêt dans lequel la fraude contre l'aide sociale était décrite comme suit :

[TRADUCTION]

« ... la forme de vol la plus méprisable. Il n'y a qu'un certain montant d'argent à consacrer aux gens dans le besoin. Et comme des personnes qui n'y ont pas droit abusent de ces fonds, il y a moins d'argent à verser, et les autres personnes qui peuvent avoir davantage besoin d'aide n'en reçoivent tout simplement pas... Alors lorsqu'on l'analyse, un vol de cette nature est véritablement un vol commis contre les personnes les plus démunies de la collectivité. Et c'est l'une des principales raisons pour lesquelles les tribunaux doivent prendre cette catégorie d'infraction très au sérieux. »

Et le juge Daniel d'ajouter :

[TRADUCTION]

« ... il est fréquent que des délinquants de ce type se présentent sous un jour plutôt sympathique. Ils ont souvent eu une vie difficile, et leur situation est souvent pitoyable. Mais ils ne sont pas différents des milliers d'autres personnes qui se trouvent contraintes de dépendre des largesses du système d'aide sociale. Compte tenu de la nécessité absolue d'être honnêtes, à laquelle sont tenus les bénéficiaires de l'aide sociale, il est évident que la dissuasion sur laquelle les tribunaux ont insistée à maintes et maintes reprises, à la fois à

l'intention des personnes concernées et du public en général, doit être le critère prépondérant lorsqu'on envisage une détermination de la peine relevant de cette catégorie¹⁸¹. »

Les juges ont aussi pour habitude de qualifier la fraude contre l'aide sociale de violation de la confiance, ce qui en fait une question grave (et constitue un facteur aggravant pertinent pour la détermination de la peine)¹⁸². Il est important de soumettre cette idée de violation de la confiance à l'interrogation. L'une des façons d'interpréter la nature de la « confiance » en question consiste à affirmer que le système d'aide sociale, comme les juges sont portés à le souligner, dépend de la déclaration volontaire (bien que ce soit vrai en un sens, cela occulte la quantité énorme de surveillance active qui est exercée, comme nous l'avons déjà expliqué). On considère que l'intégrité et le fonctionnement du système dépendent de la candeur et de l'honnêteté des bénéficiaires. Tout repose sur le degré d'honnêteté des bénéficiaires. Mais on a aussi le sentiment que la nature de la « confiance » et de la « violation » en question pourrait bien être passablement différente. Ces causes se caractérisent souvent par un ton où l'on fait abondamment appel à la droiture morale personnelle au regard de laquelle les contributions des généreux contribuables doivent être sagement respectées et considérées avec gratitude. La lecture de certaines de ces causes évoque l'histoire d'Oliver Twist, qui en demande plus, à qui l'on dit : « Comment oses-tu en demander plus », et d'un ton encore plus plaintif : « Comment oses-tu en prendre plus! ». Ce sentiment s'exprime avec encore plus de véhémence dans les causes qui concernent une ou un accusé qui a immigré au Canada.

À la fois explicitement, dans leurs remarques, et plus généralement de manière implicite, par leur défaut de reconnaître les circonstances de ces « crimes », les juges donnent une image particulière de l'État providence. Selon ce point de vue, l'État providence procure un filet de protection finement tissé, qui permet de s'assurer que tous les citoyens sont logés et nourris convenablement. L'un des répondants à nos entrevues a également constaté que les juges sont enclins à présumer que l'État ne commet aucune erreur, et que le système d'aide sociale est à la fois fonctionnel et adéquat. Dans l'affaire *R. c. Kems*, une cause concernant un accusé qui avait quitté le Nigeria pour venir au

¹⁸¹ *R. c. McGillivray*, *supra*, note 141.

¹⁸² *R. c. Anderson* [2000] O. J. n° 1485 (Ct. Jus.) (QL); *R. c. Friesen*, *supra*, note 170; *R. c. Hughes*, [1998] S.J. n° 420 (Prov. Ct.) (QL); *R. c. Leaming*, *supra*, note 180; *R. c. McGillivray*, *supra*, 141; *R. c. Obazee*, [1995] O. J. n° 4113 (Gen.Div.) (QL); *R. c. Sedra*, *supra*, note 170; *R. c. Sewilam*, [2000] O. J. n° 5489 (Ct. Jus.) (QL).

Canada à titre de prestataire d'asile en 1988, et qui s'était investi dans un stratagème frauduleux en faisant usage de treize noms fictifs, voici ce que la Cour avait à dire au sujet de notre système d'aide sociale :

[TRADUCTION]

« Notre système d'aide sociale actuel fait l'envie d'un bon nombre de pays dans le monde, et il sert de réseau de sécurité de dernier recours à l'intention des personnes qui sont dans le besoin. La grande majorité des assistés sociaux sont des bénéficiaires légitimes des fonds publics. L'argent qu'ils reçoivent ne doit pas être vu comme une largesse, mais comme une ressource nécessaire pour leur permettre de survivre jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de devenir autonomes. L'économie se trouvant dans un état désespéré à l'heure actuelle, notre système d'aide sociale est surchargé de requérants qui sont dans le besoin. Ceux qui gèrent les demandes sont tenus d'administrer et de surveiller des dossiers dont le nombre ne cesse d'augmenter. Il n'est pas étonnant que les contribuables se disent inquiets à l'égard du nombre toujours plus élevé de demandes d'aide sociale. Cependant, dans une société humanitaire, le système d'aide sociale est considéré comme un moyen de venir en aide aux personnes moins fortunées. Lorsque surviennent des incidents tels que celui qui est présenté devant cette cour, les bénéficiaires légitimes de l'aide sociale font injustement l'objet des soupçons du grand public¹⁸³. »

Dans la même veine, en l'affaire *R. c. Obazee*, une autre cause engageant un accusé qui était venu au Canada à titre de prestataire d'asile, mais qui était citoyen canadien au moment du prononcé de la sentence, la Cour a fait les observations suivantes :

[TRADUCTION]

« Il s'agit d'un montant de 24 000 \$, qui a été versé à l'accusé dans son intérêt et celui de sa famille, afin de les aider à faire face à leurs difficultés, non par le gouvernement, parce que le gouvernement ne gagne pas d'argent, mais par les citoyens de l'Ontario, par le peuple canadien. Ce montant équivaut sensiblement aux salaires à plein temps de deux personnes ordinaires lorsque, après impôt, elles disposent de ce montant d'argent pour subvenir aux besoins de leur femme et de leurs enfants, qui doivent être nourris, vêtus, éduqués et divertis. C'est la

¹⁸³ *R. c. Kems* [1992] O. J. n° 1724 (Prov. Div.) (QL); voir aussi *R. c. Aigbokhae* (1992), 54 O.A.C. 72, où une présentation mixte de condamnation avec sursis et de probation a été rejetée; l'accusé a été condamné à une peine d'emprisonnement de six mois, à une période de probation de deux ans et demi et à un remboursement de 100 \$ par mois, et le juge a fortement recommandé la déportation pour une fraude de 2 472 \$. Bien que la Cour d'appel ait réduit la peine d'emprisonnement à 60 jours, elle était également d'avis que la fraude contre l'aide sociale est un crime grave contre la propriété qui, dans les circonstances, était aggravé par le fait que, se trouvant au Canada depuis [Traduction] « à peine trois mois... l'accusé a sciemment abusé de la générosité et de la bonne volonté des citoyens du pays où il souhaitait s'établir. »

source de cet argent. Il ne pousse pas dans les arbres. Il ne pousse pas dans le sol. Il n'est pas obtenu en vendant des régions du pays. Il provient du travail des gens productifs... On fait beaucoup de publicité au sujet de la fraude contre l'aide sociale et du fardeau que représente l'aide sociale pour la collectivité. À mon avis, le citoyen moyen apprécie à quel point nous avons tous de la chance qu'une personne qui éprouve des difficultés – des difficultés économiques – n'ait pas à sortir mendier, une boîte en fer blanc à la main, et d'avoir un pays suffisamment riche, un pays suffisamment prospère, où les gens ont les moyens d'aider leurs concitoyens à traverser une période difficile... Le citoyen moyen aide de son plein gré et il est fier de pouvoir le faire, et de ne pas avoir à supporter le spectacle d'une personne qui s'humilie en demandant la charité, ou qui se trouve appauvrie au point de ne pas avoir un toit au-dessus de la tête et de quoi manger sur la table¹⁸⁴. »

Dans l'affaire *R. c. Bunde (aka Rabarison)*, l'accusé était un prestataire d'asile originaire de l'Ouganda qui avait six enfants. Il avait été gravement torturé en Ouganda. Il n'était pas autorisé à travailler à son arrivée au Canada, et il avait dû attendre cinq ans, ce qui n'était pas de sa faute, avant d'obtenir un permis de travail. Il a décroché un emploi deux jours après avoir obtenu son permis de travail. Au cours de la période où il ne pouvait pas travailler, il avait utilisé deux noms pour toucher des prestations d'aide sociale. La Cour a décrit son crime comme suit :

[TRADUCTION]

« ... un abus de confiance à l'égard des citoyens canadiens, ceux vers qui M. Rabarison s'était tourné afin d'obtenir de l'aide, un asile, un meilleur avenir pour lui et sa famille... Il a conçu et mis en œuvre un plan ayant pour but de voler les contribuables canadiens, qui travaillent dur afin de financer un système qui, bien qu'il soit peut-être imparfait, leur a à tout le moins procuré, à lui et à sa famille, un niveau de soutien économique au cours de la période où il demandait l'asile¹⁸⁵. »

7.c Les condamnations avec sursis

L'un des développements importants en ce qui concerne la détermination des peines dans les causes de fraude contre l'aide sociale a été l'instauration de la condamnation avec sursis, en 1996. Conformément à l'article 742.1 du *Code criminel du Canada*,

¹⁸⁴ *R. c. Obazee, supra*, note 182.

¹⁸⁵ *R. c. Bunde (aka Rabarison), supra*, note 170.

lorsqu'une personne est déclarée coupable d'une infraction, autre qu'une infraction pour laquelle une peine minimale d'emprisonnement est prévue, a) qu'une peine d'emprisonnement de moins de deux ans a été imposée et b) s'il est convaincu que le fait de purger la peine au sein de la collectivité ne met pas en danger la sécurité de celle-ci et est conforme à l'objectif et aux principes visés aux articles 718 à 718.2, le tribunal peut ordonner au délinquant de purger sa peine dans la collectivité, sous réserve de l'observation des conditions qui lui sont imposées en application de l'article 742.3¹⁸⁶.

Dans une première vague de causes de fraude contre l'aide sociale, les tribunaux ont statué qu'il n'était tout simplement pas possible de recourir aux condamnations avec sursis, et que par présomption la fraude contre l'aide sociale justifiait une peine d'emprisonnement. Toutefois, en l'affaire *R. c. Francis*, la Cour d'appel de l'Ontario a statué que le juge de première instance avait commis une erreur en décidant que la condamnation avec sursis n'était pas susceptible d'être utilisée dans les causes de fraude contre l'aide sociale, et que l'approche prônant la « présomption d'emprisonnement » constituait une erreur de principe. Cependant, la présomption *de facto* d'emprisonnement dans un pénitencier semble demeurer la règle dans certaines régions de la province. Un répondant nous a signalé que dans la région de la province où il exerce sa profession, les juges condamnent invariablement les personnes accusées de fraude contre l'aide sociale à une période d'emprisonnement d'au moins 30 jours et refusent même d'envisager une condamnation avec sursis.

Dans d'autres affaires, les tribunaux ont statué que les condamnations avec sursis ne produisent pas l'effet dissuasif général que l'on prête aux peines d'emprisonnement. À titre d'exemple, dans l'affaire *R. c. Stapley*, le juge Byers a décidé qu'il ne s'agirait aucunement d'une détermination de peine que de dire : « Rentrez chez vous et continuez de toucher vos prestations¹⁸⁷. » D'autres tribunaux ont jugé que les condamnations avec sursis étaient inappropriées lorsqu'il n'y a pas en place des ressources policières locales pour les appliquer de manière valable¹⁸⁸. Dans l'affaire *R. c. Anderson*, par exemple, l'accusé a été reconnu coupable de fraude pour avoir omis

¹⁸⁶ *Code criminel, supra*, note 45, article 741.2.

¹⁸⁷ *R. c. Stapley* [1997] O. J. n° 3235 (Gen. Div.) (QL); voir aussi *R. c. Olynyk* (2002) Sask. R. 270, où la Cour d'appel a statué qu'une condamnation avec sursis ne comportait pas une désincitation et une dénonciation suffisantes.

¹⁸⁸ *R. c. Anderson, supra*, note 182.

de déclarer un montant de 5 679 \$ en prestations d'assurance-emploi. Tout en faisant remarquer que les fonds avaient été employés pour engager des dépenses habituelles de subsistance, et pour aider sa femme qui était malade, la Cour a fait le raisonnement suivant : [TRADUCTION] « ... parce qu'il s'agit d'une fraude au détriment des fonds publics et d'une violation de la confiance, à mon avis, il doit y avoir une peine d'emprisonnement comportant un effet dissuasif et une dénonciation. » La Cour a maintenu qu'en raison du fait qu'il n'y avait en place aucun système de surveillance adéquat à l'égard des condamnations avec sursis, une condamnation avec sursis ne serait qu'un geste symbolique qui jetterait le discrédit sur l'administration de la justice. L'accusé a été condamné à un emprisonnement de 90 jours, qu'il devait purger par intermittence, à deux ans de probation et à 100 heures de services communautaires, et une ordonnance de dédommagement de 5 463,93 \$ a été émise.

Si, à première vue, il peut sembler que la possibilité de recourir aux condamnations avec sursis ait adouci la détermination des peines dans les affaires de fraude contre l'aide sociale, après un examen plus approfondi, il n'est pas évident que cela ait eu cet effet. Les juges sont-ils plus enclins maintenant à décider qu'une peine d'emprisonnement serait justifiée parce qu'ils savent que celle-ci peut être évitée concrètement en recourant à la condamnation avec sursis? Bien que la Cour suprême du Canada ait établi clairement, dans l'arrêt *R. c. Proulx*, que les tribunaux doivent d'abord déterminer que la peine d'emprisonnement est appropriée, compte tenu de la gravité de l'infraction et du degré de responsabilité de l'accusé, il reste à craindre que les condamnations avec sursis puissent être imposées parce qu'elles sont souvent considérées comme moins sévères que les peines d'emprisonnement¹⁸⁹. Si une comparaison entre les décisions rendues dans les causes que nous avons examinées et celles que Dianne Martin a étudiées donne à penser que tel n'a pas été le cas, il faudrait avoir davantage de données pour tirer une conclusion sûre d'une façon ou d'une autre. Une répondante a cependant constaté que, dans la région où elle exerce sa profession, avant 1996 les affaires de fraude contre l'aide sociale étaient invariablement examinées dans la perspective d'une condamnation avec sursis (une pratique qui aurait été déphasée par comparaison aux autres régions de la province). Après 1996, on a cessé d'utiliser cette pratique, et la Couronne doit maintenant demander des condamnations

¹⁸⁹ *R. c. Proulx*, [2000] 1 R.C.S. 61.

avec sursis dans des causes où une condamnation avec sursis aurait été prévue auparavant.

Sans mettre en doute la gravité de la privation de liberté que comporte un emprisonnement dans un établissement de détention, il est essentiel de tenir compte des répercussions d'une condamnation avec sursis sur une personne à faible revenu. Tel que cela est illustré par le mémoire de l'intervenant du Comité de la Charte et des questions de pauvreté, et par l'affidavit à l'appui de Bruce Porter dans l'affaire *R. c. Wu*, ainsi que par les circonstances troublantes dans lesquelles Kimberley Rogers a perdu la vie, la condamnation avec sursis aura souvent un effet négatif disproportionné sur les personnes à faible revenu. La détention à domicile, si ce domicile est surchauffé (comme dans le cas de Kimberley Rogers), insuffisamment chauffé, infesté de coquerelles ou de rongeurs, surpeuplé, couvert de moisissures, ou s'il partage l'un des traits caractéristiques des habitations à loyer modéré, aura des effets préjudiciables importants sur la santé physique et mentale que n'aura pas à subir une personne logée correctement. De même également, les efforts nécessaires pour se procurer les autres nécessités matérielles de l'existence demandent beaucoup plus de temps à la personne à faible revenu qu'à une personne qui dispose de moyens financiers adéquats. Pour beaucoup de gens à faible revenu, tenter de se procurer des aliments suppose de visiter un grand nombre de banques d'alimentation et/ou d'autres organismes caritatifs et/ou d'acheter des produits dans plusieurs commerces (où l'on peut faire le meilleur achat possible), plutôt que de faire un seul arrêt à un supermarché. Dans la même veine, se procurer des vêtements et d'autres nécessités est souvent coûteux en temps et compliqué. Les efforts déployés pour se procurer ces nécessités obligeront souvent une personne à s'absenter de son domicile pendant une longue période. La période de trois heures prévue, par exemple, dans le cas de Kimberley Rogers, serait manifestement insuffisante.

Un autre élément épineux des condamnations avec sursis, c'est celui de la conformité aux conditions qui y sont jointes, et le risque de violation que cela comporte (et qu'une personne se retrouve en prison s'il y a violation). Ainsi, par exemple, les obligations de rendre des comptes créeront des difficultés dans les cas où des personnes n'ont pas accès au téléphone ou à des transports adéquats. De même, les ordonnances de services communautaires qui se joignent souvent aux condamnations avec sursis

peuvent susciter des problèmes de conformité énormes. Il n'est pas rare du tout de voir des ordonnances de 150 heures à 250 heures de services communautaires. S'acquitter de ces services exigera souvent d'avoir accès à des transports (et supposera de dépenser de l'argent que le bénéficiaire n'a peut-être tout simplement pas) et, dans le cas des mères seules, en particulier, l'accès aux services de garde d'enfants (encore une fois quelque chose qui peut être très difficile à organiser, et qui coûtera souvent trop cher compte tenu des moyens de la bénéficiaire). Le cas de Paulette Duke, l'une des requérantes dans l'affaire *Broomer et al., c. Attorney-General of Ontario*¹⁹⁰, en offre un exemple concret. Elle était âgée de 22 ans et avait trois enfants, dont un nourrisson. Son locateur lui avait signifié un avis d'expulsion, elle avait de la difficulté à trouver un logement, et son père avait organisé avec sa grand-mère son déménagement chez celle-ci. M^{me} Duke avait préparé un reçu de location attestant le montant qu'elle verserait à sa grand-mère, et elle l'a signé au nom de celle-ci. Au dernier moment, sa grand-mère a changé d'idée, et M^{me} Duke a emménagé chez son père. Elle n'a pas déclaré cela aux autorités de l'aide sociale. Elle a été accusée de fraude de moins de 5 000 \$ (un vol punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité), reconnue coupable, et condamnée à deux ans de probation, à un dédommagement de 1 022 \$ (le montant global de la fraude) et à 100 heures de services communautaires. Elle faisait également l'objet de l'interdiction à vie. Comme il fallait s'y attendre, ses dépenses dépassaient son revenu. Dans son affidavit, elle expliquait les difficultés qu'elle éprouvait à nourrir ses enfants, obtenir les ordonnances médicales dont elle avait besoin, se procurer le médicament pour l'asthme de sa fille, qui n'était pas couvert, conduire sa fille à Toronto afin qu'elle voie un spécialiste, et faire réparer ses dents, qui étaient cassées. Avec trois enfants en bas âge, et désespérément à court d'argent, il n'est pas du tout étonnant qu'elle n'ait pas pu effectuer les 100 heures de services communautaires, parce qu'elle ne pouvait ni obtenir ni se payer des services de garde d'enfants. Elle a été accusée de manquement aux conditions de la probation.

Comme beaucoup de nos répondants l'ont souligné, pour des personnes à faible revenu, il peut être très difficile de se conformer à une ordonnance de services communautaires. Le temps et l'argent nécessaires pour y participer se font rares. Ce qui pose un problème, c'est que souvent beaucoup de juges semblent partager le point de vue endossé par l'ancien premier ministre Mike Harris, selon lequel les assistés sociaux

¹⁹⁰ *Broomer et al., c. Ontario, supra*, note 8.

restent à la maison à ne rien faire. Ils ne parviennent pas à comprendre à quel point, dans les faits, il est coûteux en temps de vivre dans la pauvreté, et qu'il faut déployer des efforts immenses afin de parvenir à couvrir ses besoins fondamentaux au quotidien¹⁹¹.

Ce qui est implicite aussi, c'est l'opinion voulant que les personnes à faible revenu ne donnent rien à leur collectivité, mais qu'elles ne font que recevoir d'elle. Les services communautaires – donner à sa collectivité – doivent être autorisés. Mais encore là, il s'agit d'une interprétation erronée de l'existence de la grande majorité des personnes à faible revenu. Bon nombre d'entre elles sont engagées activement dans leur collectivité en qualité de bénévoles, et beaucoup apportent une contribution à leur collectivité en s'employant à soigner et à éduquer des enfants. La perception selon laquelle les bénéficiaires d'aide sociale sont des « receveurs » et non des « donneurs » s'insinue dans beaucoup de prononcés de sentence. Chose inquiétante, dans l'affaire *R.*

c. Rogers, le juge qui a imposé la peine s'est servi de la qualification de « receveuse », qui était appliquée à Kimberley Rogers, pour justifier une condamnation avec sursis plutôt qu'une peine d'emprisonnement. Lorsqu'il a prononcé la peine, le juge Rodgers a admonesté Kimberley Rogers dans les termes suivants : [TRADUCTION] « Voilà à quel point l'affaire est grave, M^{me} Rogers. Cela donnera lieu à une peine d'emprisonnement, il se trouve seulement qu'il s'agit d'un emprisonnement que vous purgerez chez vous, et non aux frais de la collectivité. Vous avez suffisamment spolié la collectivité. »

Kimberley Rogers aurait été logée et nourrie convenablement en prison; elle ne l'était pas en détention à domicile. De l'avis du juge Rodgers, Kimberley Rogers était si déshumanisée que même la prison était trop bonne pour elle.

Les ordonnances de dédommagement créent aussi un fardeau incroyable pour les personnes à faible revenu. Beaucoup de ceux qui sont condamnés pour fraude contre l'aide sociale reçoivent de l'aide sociale au moment de la détermination de la peine. Le montant de leurs prestations sera réduit de 5 p. 100 à 10 p. 100 afin de recueillir le montant de leurs dettes. Étant donné que les niveaux des prestations sont déjà sous le seuil de subsistance, leur enlever de l'argent réduit encore leur capacité à parer aux

¹⁹¹ Voir Karen Swift et Michael Birmingham, « Location, Location, Location : Restructuring and the Everyday Lives of "Welfare Moms" », dans S. Neysmith (éd.), *Restructuring Caring Labour: Discourse, State Practice and Everyday Life*, Toronto, Oxford, 2000, p. 93; aussi, Janet Mosher et coll., *supra*, note 30.

besoins fondamentaux. Cela aura des conséquences délétères sur leur santé. En outre, comme dans bien des cas c'est le besoin qui a entraîné « l'infraction » au départ, intensifier le besoin sans offrir d'autres possibilités quant à la façon de satisfaire à ses besoins contribue à resserrer le nœud de la double contrainte morale. Tel que cela a été observé dans l'affaire *R. c. Johnson* concernant une motion pour mesures de redressement provisoire, pendant que l'interdiction à vie faisait l'objet d'une attaque fondée sur la Constitution : [TRADUCTION] « D'un point de vue réaliste, il semble que nous soyons revenus aux conditions qui prévalaient en Angleterre vers 1840... il semble que le pénitencier offrira encore le service que Scrooge entrevoyait lorsqu'il demandait des fonds pour les pauvres en disant : « Comment, n'y a-t-il pas de prisons? » M. Johnson avait été condamné avec sursis, à la condition de payer un montant de 175 \$ par mois¹⁹². Mais M. Johnson n'était pas en mesure de respecter cette condition. Au mieux, il aurait touché des prestations s'élevant à 520 \$. Étant donné ses frais de logement de 400 \$ par mois, il n'était certainement pas en mesure de payer 175 \$ par mois. Et bien entendu, compte tenu de l'application de l'interdiction à vie, il n'avait pas de revenu du tout.

7.d La pertinence du contexte

L'un des éléments communs à bon nombre des arrêts cités, que plusieurs répondants ont fait observer lors de nos entrevues, c'est le défaut des décideurs à tenter de comprendre un tant soit peu les réalités de l'existence des bénéficiaires de l'aide sociale. Au lieu de cela, ils conceptualisent, rabaissent et dévalorisent « l'autre », qui est tout ce qu'ils ne sont pas. Si certains aspects du contexte entourant la vie de l'accusé peuvent être évoqués dans la décision, par exemple dans la citation tirée de l'affaire *Leaming* ci-dessus, ce contexte est rapidement écarté à titre d'élément non pertinent, plutôt que de constituer une circonstance atténuante. De même, ce contexte – bien qu'il soit souvent qualifié de « pitoyable » – est considéré comme un facteur dont l'accusé est responsable. Voici ce que la Cour d'appel a dit à M^{me} Durocher :

¹⁹² *Johnson c. Ontario (A.G.)* (2003), 110 C.R.R. (2d) 155 (Sup. Ct.).

[TRADUCTION]

« Il y aurait pas mal de choses à dire au sujet de la situation personnelle de l'appelante, une mère de six enfants divorcée, qui se débat pour arriver. Avec persévérance et en dépit de difficultés énormes, elle s'est débrouillée avec le temps pour bonifier sa situation, pour parfaire son éducation et pour améliorer sa capacité à subvenir à ses besoins et ceux de ses enfants... si l'on abordait cette affaire avec compassion, en ne se souciant que de ses intérêts et de ceux de sa famille, ou si l'on ne tenait compte que de sa réinsertion sociale, elle ne serait pas incarcérée. Mais la prise en compte de sa situation personnelle doit être tempérée par d'autres considérations, d'ordre impersonnel, afin de trouver une peine convenable. C'est notre devoir. [La Cour poursuit en évoquant l'importance de la dissuasion du public.] ... s'assurer que les ressources financières limitées parviennent à ceux qui en ont vraiment besoin, et de faire en sorte que la collectivité continue, de son plein gré, à soutenir ceux de ses membres qui, bien que ce ne soit pas vraiment de leur faute, ont besoin de l'aide de la collectivité. » [La Cour d'appel cite ensuite plusieurs affaires où une peine d'emprisonnement de cinq à six mois a été ordonnée, malgré la situation personnelle contraignante de l'accusé(e) dans chacune de ces affaires. La peine d'emprisonnement de huit mois de l'accusée a été réduite à cinq mois¹⁹³.]

En prononçant la condamnation de Kimberley Rogers – dont le crime avait été de fréquenter un établissement d'enseignement postsecondaire sans la permission des autorités du programme Ontario au travail, et d'avoir omis de déclarer un prêt étudiant de 13 000 \$ qu'elle avait reçu sur une période de trois ans –, le juge Rodgers l'a réprimandée en tenant les propos suivants :

[TRADUCTION]

« M^{me} Rogers, ce qui m'importe vraiment, c'est le montant fraudé et la façon dont il a été obtenu. Vous êtes visiblement une femme intelligente. Vous participez à un programme d'études postsecondaires, et vous saviez que vous receviez de l'aide dans le cadre du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario, et vous ne l'avez pas déclaré au bureau de l'aide sociale, et vous avez touché ces prestations alors que vous n'y aviez pas droit. Ce qui me préoccupe aussi, c'est le montant fraudé et la période sur laquelle s'étend la fraude. Je constate qu'il y a eu tromperie et malhonnêteté pendant près de quatre ans. Je suis convaincu que vous ne viviez pas dans l'opulence, même avec ces deux sources de revenu, mais l'aide sociale existe à l'intention des gens qui en ont besoin, et non des gens qui la veulent, qui veulent des choses et qui veulent de l'argent. Cette aide existe pour les gens qui en sont à la dernière extrémité et qui ne peuvent survivre sans elle. Vous étiez assez douée pour fréquenter l'école, et vous avez eu assez de chance pour décrocher un prêt ou une bourse pour ce faire. Vous aviez obtenu ce qui vous revenait. Vous l'aviez obtenu légalement. Mais cela ne suffisait pas. Vous en vouliez davantage, et vous étiez prête à mentir et à tricher, et au fond, à voler votre propre collectivité, des gens qui

¹⁹³ R. c. Durocher, *supra*, note 170.

travaillent dur pour payer des impôts afin que ces fonds soient mis à la disposition des gens qui en ont besoin. Et vous parvenez à vous en emparer par la tromperie. Ce que vous avez fait était mal, et vous l'avez fait en prétendant devenir travailleuse sociale. Vous aviez un but, un rêve d'aider les gens, et pour le réaliser, vous voliez. On s'empare du bien d'autrui... J'espère que vous éduquez votre enfant de manière à lui inculquer [sic] les valeurs qui semblent vous faire défaut, à tout le moins en ce moment.. Il y aura une condamnation avec sursis. Voilà à quel point l'affaire est grave, M^{me} Rogers. Cela donnera lieu à une peine d'emprisonnement, il se trouve seulement qu'il s'agit d'un emprisonnement que vous purgerez chez vous, et non aux frais de la collectivité. Vous avez suffisamment spolié la collectivité. Vous devrez purger une peine d'emprisonnement de six mois sous condition, suivie d'une période de probation de 19 mois... vous devrez rester à votre lieu de résidence en tout temps, sauf : à des fins médicales; à des fins religieuses; afin de vous procurer des produits de première nécessité, des provisions, des vêtements pour vous et votre enfant; afin de vous présenter à votre superviseur... [À la demande de la Couronne, cela a été modifié afin de se limiter à l'achat de produits de première nécessité, les mercredis, entre 9 h et midi.] Une ordonnance de dédommagement sera établie au montant de 13 372,67 \$¹⁹⁴. »

¹⁹⁴ *R. c. Rogers*, [2001] O. J. n° 5203 (Ct. of Jus.) (QL).

Dans *R. c. Jantunen*, il est incontestable que le conjoint de fait de l'accusée l'ait abusée, qu'il l'ait manipulée et exploitée dans son intérêt personnel et que celle-ci ait retiré peu ou pas d'avantages financiers de la relation. Le juge Kurisko a toutefois conclu qu'il fallait imposer une peine d'emprisonnement (tout en reconnaissant quelque injustice dans le fait que son abuseur s'en tirait toujours, comme un homme libre sans la moindre responsabilité juridique ou financière). Elle est clairement blâmée pour avoir « choisi » le mauvais partenaire et pour son incapacité à mettre fin à la relation, lorsque le juge observe [TRADUCTION] « qu'elle s'est mise en relation de son propre chef, tout en étant pleinement consciente des avantages et des risques que cela supposait¹⁹⁵. » En remarquant qu'elle est [TRADUCTION] « une bonne mère pour ses enfants..., qui seront privés de son amour et de ses conseils » et « en ayant les enfants présents à l'esprit », le juge Kurisko l'a condamnée à quatre mois de prison. Tout en remarquant le rapport présentenciel « exemplaire » – en plus d'être une bonne mère, elle travaillait à temps partiel, comme bénévole, et n'avait pas de dossier – le juge Kurisko a ajouté qu'il fallait considérer ces faits avec ce qu'il décrivait comme sa [TRADUCTION] « propension à faire passer ses intérêts personnels avant la vérité, lorsque c'est à son avantage¹⁹⁶. » Elle a reçu une sentence d'emprisonnement de quatre mois (en appel, une demande d'emprisonnement avec sursis ayant été présentée entre-temps, le reste de sa durée d'emprisonnement serait purgé avec sursis, avec une ordonnance de restitution, six mois de probation et 200 heures de services communautaires).

Ces cas sont tout à l'opposé de la décision de la Cour supérieure de l'Île-du-Prince-Édouard, Division des appels, dans *R. c. Laybolt and Laybolt*¹⁹⁷. En remarquant que l'accusé avait six enfants, avait connu de nombreuses difficultés familiales, ne s'était pas engagé dans un plan élaboré (l'homme accusé conduisait parfois un camion à ordures – au vu de la collectivité – et ce revenu n'était pas divulgué) et utilisait l'argent pour se débrouiller, le juge de première instance a refusé d'incarcérer l'accusé. [TRADUCTION] « En tenant compte des renseignements du rapport présentenciel, à propos de ces deux accusés donnés, je pense que toute leur vie de misère, d'ignorance, de pauvreté et de sous-privilegiés a, par elle-même, équivalu à la

¹⁹⁵ *Jantunen*, *supra*, note 179.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *R. c. Laybolt & Laybolt* (1985), 20 C.C.C. (3d) 263 (P.E.I.C.A.); remarquer qu'en appel, deux juges ont trouvé l'acte de procédure totalement nul, selon le raisonnement voulant que la Couronne devait procéder en vertu des dispositions concernant une infraction à la loi provinciale sur l'aide sociale.

pire prison que n'importe quel tribunal peut imposer et c'en est une, malheureusement, dont il semble y avoir peu de possibilités de s'évader. » La Cour d'appel a confirmé cette opinion, ajoutant qu'une condamnation de courte durée ne serait dissuasive pour personne. Contrairement à d'autres juridictions, où l'incarcération était le résultat attendu, la question posée à l'Île-du-Prince-Édouard, dans *Dunn et al.*, était de savoir si la Cour d'appel, dans *Laybolt* et d'autres décisions, avait indiqué que les personnes trouvées coupables de fraude à l'aide sociale ne devaient recevoir qu'une condamnation avec sursis et une période probatoire. La Cour d'appel a répondu que c'était une interprétation inexacte et qu'une sentence convenable doit être celle qui prend en compte tous les facteurs aggravants ou atténuants¹⁹⁸. Mais manifestement, ce qui ressort de l'approche de l'Île-du-Prince-Édouard – en plus du rejet du prétendu effet dissuasif des condamnations à la détention – est la façon de réellement tenir compte des circonstances personnelles de personnes à faibles revenus sur les résultats de l'aide sociale, dans des condamnations beaucoup moins punitives.

Mais dans la grande majorité des décisions que nous avons examinées, les circonstances personnelles ont rarement un effet atténuant et sont souvent caractérisées comme produites par le bénéficiaires. À notre avis, il y a plusieurs prises de position dans les analyses judiciaires qui conduisent à ce résultat. L'une d'elles vient de ce que l'on prend pour acquis que les circonstances de l'accusé, même « pitoyables », sont des circonstances largement partagées par les personnes vivant de l'aide sociale. L'inconfort matériel, la mauvaise santé, des relations forcées, entre autres sont endémiques et ne peuvent donc jamais constituer des circonstances exceptionnelles qui justifieraient un écart de la présomption d'incarcération comme résultat adéquat. Ce qui n'est pas remis en question, c'est la présomption d'incarcération elle-même et l'acceptation sous-jacente de la validité de la théorie générale de la dissuasion dans ce contexte. Un thème analytique connexe est la notion voulant que, puisque bien d'autres se débrouillent apparemment avec le système, l'accusé aurait pu choisir de le faire, mais ne l'a pas fait. Les actions de l'accusé sont alors associées avec la « cupidité » plutôt qu'avec le « besoin ». Une troisième caractéristique est la tendance à blâmer la bénéficiaire pour sa situation difficile, en ignorant les moyens par lesquels les structures sociales, les institutions et les idéologies construisent et limitent les choix qui sont mis à sa disposition. Dans ces décisions, le

¹⁹⁸ *R. c. Dunn et al.*, (1993), 105 Nfld. & P.E.I.R. 18 (P.E.I.C.A.).

« soi » est un soi carrément libéral : atomistique, intéressé et qui s'est construit lui-même¹⁹⁹. En tout, ces caractéristiques se combinent pour créer un autre, une personne qui, à tous égards, est différente du décideur ou, comme on le définit couramment dans ces cas, différente du contribuable honnête et travailleur.

Ce qui se révèle de façon assez frappante dans de nombreux cas de fraude à l'aide sociale, comme dans la plupart des discours gouvernementaux traitant de la fraude à l'aide sociale, ce sont des histoires simplistes, unidimensionnelles de scélérats (les bénéficiaires de l'aide sociale) et de héros (les contribuables), de personnes à l'extérieur et d'autres à l'intérieur, d'« eux » et de « nous ». Dans ces histoires, la bénéficiaire de l'aide sociale est vue comme une menteuse et une tricheuse, ainsi que comme une paresseuse, un parasite ingrat. Elle est une non citoyenne, dont la cupidité et les intérêts personnels privent les vrais citoyens de leur dû. Elle est vue comme une personne extérieure menaçante, une mauvaise consommatrice, une mauvaise travailleuse et, si c'est une mère célibataire, ce n'est ni une bonne mère ni une bonne épouse. On la compare invariablement à son faire-valoir, le contribuable honnête, généreux, travailleur, digne de foi, employé²⁰⁰. La bénéficiaire de l'aide sociale est vue comme « l'autre », tout ce que le contribuable (le juge, le politique) n'est pas. Sa négation est peut-être essentielle pour sa réclamation d'une identité positive de manière normative. Au cas où quelqu'un reconnaîtrait véritablement les réalités de la vie de celle-ci, bien des hypothèses critiques pour la propre identité de celui qui reconnaît ces faits seraient soulevées : celle qu'il est généreux et compatissant, que les bénéficiaires de l'aide sociale abusent du système et non l'inverse, que le travail, la détermination et une solide éthique du travail sont des garanties contre la pauvreté et la destitution et que la pauvreté résulte d'une faiblesse personnelle.

Comme nombre de nos répondants l'ont observé, la plupart des juges ne s'identifient pas aux bénéficiaires de l'aide sociale. Ceux-ci sont perçus de manière si négative que, à vrai dire, la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale hésitent à réclamer cette identité et prennent souvent leur distance pour se distinguer des « autres bénéficiaires ». Les

¹⁹⁹ Susan Sherwin, « A Relational Approach to Autonomy in Health Care », dans The Feminist Health Care Ethics Research Network, *The Politics of Women's Health: Exploring Agency and Autonomy*, Philadelphia, Temple University Press, 1998, p. 19-47.

²⁰⁰ Ces constructions de la bénéficiaire de l'aide sociale et du contribuable jouent aussi un grand rôle dans les façons différentielles de traiter la fraude à l'aide sociale et des cas d'évasion fiscale – un thème dont nous abordons plus tard.

juges, tout comme chacun d'entre nous, font face au défi d'essayer de franchir les limites de leur propre existence sociale pour saisir la réalité de la vie des autres, qui occupent des emplacements sociaux profondément différents. Sans aucun intérêt ni engagement réels, la grande majorité des juges exerceront un jugement sans le moindre soupçon de la pénibilité quotidienne de la vie d'un bénéficiaire de l'aide sociale. Ils ne comprendront pas la crainte profonde, la bataille à mener pour pourvoir à ses propres besoins et à ceux de ses enfants, la nécessité de mentir, à l'occasion, pour survivre, les structures et les attitudes qui forcent les choix et résultent en doubles contraintes morales épouvantables. Imaginez un instant le jugement différent qui aurait pu être rendu dans le cas de Kimberley Rogers par un juge qui aurait fait un effort réel pour comprendre sa réalité. Voici peut-être ce que ce juge aurait dit :

Madame Rogers, nous avons commis des manquements à votre égard. Nous vous avons placée dans une position intenable, dans laquelle vous deviez être blâmée, quoi que vous fassiez. Vous êtes une femme avisée. Vous avez justement observé que, pour pourvoir adéquatement à vos propres besoins et à ceux de l'enfant que vous attendez, vous deviez améliorer votre niveau d'instruction. Sans cette instruction, vos possibilités de trouver un emploi offrant un salaire dépassant le seuil de pauvreté étaient extrêmement limitées. Avec un nouveau-né et, plus tard, un jeune enfant, vous devrez payer la garde d'enfants pour travailler. Nous nous rendons compte que le travail avec un salaire de pauvreté ne vous permettra certainement de faire cela. Le système de l'Ontario au travail vous crée clairement l'obligation de chercher et de conserver un emploi – un emploi ayant un salaire avec lequel vous ne serez plus admissible aux prestations d'Ontario au travail. Ceci est si important, que cette obligation apparaît dans l'énoncé des principes directeurs de la Loi. Vous en avez sérieusement tenu compte. Vous aviez un plan et ce plan demandait adéquatement une formation postsecondaire. Il y a peu de temps, de fait, le système d'aide sociale a encouragé les bénéficiaires à faire cela, précisément, en envisageant à long terme de maintenir « l'autosuffisance » des participants. Maintenant, la loi vous demande de devenir autosuffisante, mais vous récusé les moyens de le faire. Je soupçonne que vous êtes aussi profondément consciente de la stigmatisation qui s'attache non seulement aux personnes qui dépendent de l'aide sociale, mais à celles qui sont sans emploi. Je peux seulement commencer à imaginer la façon dont vous avez souhaité éviter cette situation pour vous et pour votre enfant. En outre, pour beaucoup, un emploi rémunéré est essentiel à un sentiment de dignité et à l'estime de soi, et ceci peut bien avoir été quelque chose que vous recherchiez aussi.

Certains peuvent dire que vous avez fait preuve de cupidité, en prenant plus que votre juste part. Vous avez vécu avec 520 \$ par mois d'Ontario au travail, votre loyer était de 450 \$ (une somme dont je dois impartialement remarquer qu'elle est un loyer raisonnable selon le marché). Le calcul n'est pas compliqué. – vous aviez 70 \$ par mois pour vivre. Je fais deux observations au sujet de l'argent que vous avez reçu sous forme de prêt étudiant : tout d'abord, c'est un prêt – une

dette que vous avez l'obligation de rembourser; ensuite, cet argent a largement servi à payer les frais de scolarité et les dépenses liées à celle-ci. L'argent a été entièrement dépensé pour votre subsistance de base et en poursuivant un solide plan pour votre futur bien-être économique. Même si nombre de mes confrères ont trouvé que des dépenses consacrées aux nécessités de la vie n'atténuent pas une sentence – alors que des dépenses pour des « produits de luxe » seront considérées comme un facteur aggravant – ce n'est pas mon opinion. Même si les faits qui me sont présentés relèvent de la fraude, vous devez obtenir une absolution inconditionnelle.

Le rôle du « besoin » dans les cas de fraude à l'aide sociale fait l'objet de certaines controverses. Souvent, parce que l'on tient pour acquis que d'autres se débrouillent avec les prestations et également que l'État providence procure suffisamment pour se nourrir et se loger adéquatement, on en déduit que les personnes accusées de fraude sont motivées par la « cupidité », en désirant obtenir plus que leur juste part. Antérieurement, dans le présent rapport, nous avons exposé brièvement combien les taux sont très inadéquats pour répondre aux besoins fondamentaux. De plus, il est important de se rendre compte que la capacité de s'en sortir avec les prestations dépend d'une grande diversité de facteurs : les coûts d'habitation (qui varient considérablement), l'accès à des banques d'alimentation et à d'autres organismes philanthropiques, le soutien d'amis et d'une famille, la discrétion exercée au sujet de cadeaux et de paiements de faibles valeur monétaire et une multitude d'autres détails. Que Jeanne puisse s'en sortir réellement ne nous dit pas grand chose au sujet de la possibilité pour Véronique d'en faire autant. Une des variables significatives est simplement la durée pendant laquelle une personne a été bénéficiaire de l'aide sociale. Au fil du temps, les dettes s'accumulent, la période de six mois pour les cadeaux ou les paiements occasionnels de peu de valeur s'écoule, et il devient de plus en plus difficile de satisfaire aux besoins fondamentaux sans « frauder ». Il est peut-être révélateur que l'identification des PVU pour établir la priorité des fraudes inclut la durée des prestations (plus elle dure, plus élevé est le risque). Ce sont également les histoires partagées par de nombreux bénéficiaires que leurs travailleurs sociaux ont accusés d'être « occupés à faire quelque chose », puisqu'il est de plus en plus difficile, au fil des jours, de survivre avec les niveaux actuels de prestation.

Pratiquement tous les répondants à nos entrevues ont signalé que, lorsque la fraude (dépossession intentionnelle) s'est produite, elle était presque toujours motivée par le « besoin » plutôt que par la « cupidité ». Toutes les personnes interrogées ont reconnu

des cas de manœuvres frauduleuses plus complexes, consciemment élaborées et planifiées, mais, selon elles, ces cas ne constituaient qu'une mince fraction des cas de fraude ayant fait l'objet d'une enquête et/ou d'une accusation²⁰¹. Dans bien des cas, les gens se battaient plutôt simplement pour s'en sortir et s'en contentaient. Comme quelques-uns de nos répondants l'ont souligné, la « fraude » est souvent de nature évolutive. Par exemple, une mère peut ainsi ne pas divulguer un tout petit montant qu'elle a gagné en nettoyant la maison de quelqu'un et elle le réalise : « Mon Dieu, j'ai pu payer à mon enfant la pizza du jour à l'école. » Et avec le temps, de petites sommes supplémentaires ne sont pas divulguées.

D'autres ont aussi observé que la profonde insuffisance des niveaux de prestation signifie qu'il faut parfois ne pas tout dire. La « fraude » peut être, comme le laisse entendre Dee Cook, un des rares « choix » pour s'en sortir. Ou bien vos enfants vont se passer d'une alimentation adéquate, ou bien vous ne divulguez pas la somme de 50 \$ que vous avez gagnée la semaine dernière en gardant des enfants. Un autre choix pour les femmes consiste à trouver un homme, n'importe lequel – y compris un exploiteur – pour quitter l'aide sociale. Comme le fait remarquer le rapport *Une marche en terrain glissant*, on dit parfois explicitement aux femmes qu'elles devraient trouver un homme; d'autres fois, en se rendant compte combien leurs choix sont contraints, trouver n'importe quel homme peut sembler un meilleur pari que de demeurer bénéficiaire de l'aide sociale. Et plusieurs femmes interrogées pour la présente étude sont retournées ou envisageaient de retourner à une relation de violence ou étaient restées dans cette relation, parce que, tout bien pesé, la relation de violence était préférable à la vie de bénéficiaire de l'aide sociale²⁰². En théorie, une autre option serait de trouver un travail, mais, dans bien des cas, ce n'est pas une option réaliste. De plus, l'emploi est souvent n'importe quel travail, peu importe la façon dont sont exploitées les personnes qui l'entreprennent. Une pression est exercée (par les règles de l'aide sociale, par les règles de l'assurance-emploi, par les modifications des normes d'emploi, entre autres) pour trouver « un travail, n'importe lequel, quelque pénible qu'il soit », quasiment de la même manière que les femmes sont incitées « à trouver un homme, n'importe quel homme, quelque violent qu'il soit ». Comme l'a fait valoir Laureen Snider, un nouveau consensus

²⁰¹ Dans le litige *Broomer*, les circonstances des requérants qui ont donné lieu à des accusations de fraude diffèrent énormément des cas qui se trouvent dans l'affidavit de Debbie Moretta, *supra*, note 8, para. 26

²⁰² Mosher *et al.*, *supra*, note 32.

est apparu au sujet des normes admissibles d'exploitation²⁰³. Même si L. Snider invoque cet argument dans le contexte de la réduction des normes minimales de protection dans l'emploi, les modifications dans la politique de l'aide sociale invitent à une critique semblable.

Les constatations d'études provenant d'autres juridictions, ainsi que celles commandées par le CEAS, reflètent ce que nous avons entendu de la part de nos répondants lors des entrevues : des taux insuffisants et le désespoir contraignent certains bénéficiaires à prendre des mesures qu'ils savent contrevenir aux règles (en particulier, ne pas rendre compte de revenus d'un petit montant), mais qui sont essentielles pour leur propre préservation et pour celle de leurs enfants²⁰⁴. Comme nous l'avons noté plus avant dans le présent rapport, le CEAS a reconnu une corrélation entre les taux de prestation et la fraude, et s'est déclaré d'avis que la fourniture de taux de prestation adéquats est le seul moyen le plus important d'empêcher la fraude dans le système.

Dans son rapport au CEAS, l'ICRDF fait valoir que la combinaison de taux très bas et de très faibles exemptions de gains fait en sorte que les bénéficiaires sont tentés de cacher leurs gains ou leurs cadeaux occasionnels. Également, KPMG signalait que toutes les présentations faites au comité soulignaient l'insuffisance des taux « Ils n'arrivent pas à répondre aux besoins humains fondamentaux et mettent les gens en tentation de « tricher » en ne signalant pas des revenus, par exemple pour survivre²⁰⁵. » A. M. Gutierrez a remarqué que certains bénéficiaires se sentent forcés de s'adonner au vol, au vol à l'étalage et à la prostitution, à cause de l'insuffisance des prestations et que d'autres s'adonnent à un « comportement licite » (p. ex. la garde d'enfants) mais n'en rendent pas compte²⁰⁶. A. M. Gutierrez conclut que la motivation d'une action frauduleuse survient chez les personnes dont le besoin de fonds supplémentaires l'emporte sur leur engagement de responsabilité et de moralité. Nous suggérerions, d'une manière un peu différente de celle d'A. M. Gutierrez, que la fraude se produit souvent non pas là où le besoin d'argent pour satisfaire des besoins fondamentaux l'emporte sur l'engagement de moralité de quelqu'un, mais plutôt par la résolution d'un

²⁰³ Laureen Snider, « Relocating Law: Making Corporate Crime Disappear » dans E. Comack (éd.), *Locating Law: Race/Class/Gender Connections*, Halifax, Fernwood Press, 1999.

²⁰⁴ John Gilliom, *Overseers Of the Poor: Surveillance, Resistance and the Limits of Privacy*, Chicago, University of Chicago Press; et Cook, *supra*, note 138.

²⁰⁵ K.P.M.G., *supra*, note 58.

²⁰⁶ Gutierrez, *supra*, note 40, p. 4 et 5.

dilemme moral profond dans lequel les engagements moraux d'une personne sont en conflit. Quand faudrait-il que les engagements moraux d'une personne envers la vérité l'emporte sur l'engagement moral de prendre soin d'un enfant, de préserver sa santé et sa vie ou la santé et la vie d'une autre personne?

Certains font valoir qu'il n'y a aucune preuve que des taux rehaussés débarrasseront le système de l'aide sociale de la fraude²⁰⁷. Même si ce peut bien être le cas, qu'il n'y a pas d'études empiriques qui établissent cette assertion, il y a un ensemble important de preuves qui remettent fondamentalement en question la proposition voulant que des peines sévères aient un effet dissuasif²⁰⁸. En outre, il y a des recherches qui montrent que les personnes condamnées pour fraude à l'aide sociale et celles dans le système qui reconnaissent une activité frauduleuse mais n'ont pas été prises, signalent de la même manière que leurs actions étaient motivées par le besoin – et le plus souvent, par les besoins de leurs enfants. Elles **ne** mentionnent **pas** qu'elles s'adonnaient à une conduite frauduleuse parce qu'elles pensaient qu'elles pouvaient le faire sans se faire prendre ou parce que les peines étaient peu importantes²⁰⁹. Comme l'observe judicieusement Wilkie, la grande majorité des personnes pratiquant la fraude à l'aide sociale n'ont pas « plongé dans l'abîme de la criminalité ». Ce sont des personnes qui réunissent les conditions prescrites pour obtenir des prestations, qui lorsqu'elles ne peuvent joindre les deux bouts à cause de l'insuffisance des prestations doivent trouver des moyens pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs enfants. Dans un contexte social d'options contraintes, la seule façon de s'en sortir est parfois de « frauder ».

8 Fraude fiscale

Même si nous ne sommes pas censés offrir ici une description et une analyse complètes du système fiscal et de la fraude fiscale plus précisément, nous tenons à souligner les parallèles et les contrastes entre la fraude fiscale et la fraude à l'aide sociale. Alors que les ressemblances qu'elles partagent – une confiance sur la révélation de soi et l'appauvrissement d'un actif collectif-public – peuvent, de ce fait, inviter à des réponses semblable, ce que cette comparaison révèle montre des différences dans les attitudes du public, dans l'ampleur de la surveillance en place pour détecter les actes

²⁰⁷ Debbie Moretta a fait cette remarque lors de notre entrevue, Moretta, *supra*, note 43.

²⁰⁸ Varma & Doob, *supra*, note 99.

²⁰⁹ Cook, *supra*, note 138; Wilkie, *supra*, note 114; et Gilliom, *supra*, note 204.

préjudiciables, dans le traitement des cas suspects et dans la détermination de la peine des contrevenants.

L'évasion fiscale est définie dans l'alinéa 239(1)d) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) comme le fait d'une personne qui « a, volontairement, de quelque manière, éludé ou tenté d'éluder l'observation de la présente loi ou le paiement d'un impôt établi en vertu de cette loi²¹⁰. » La poursuite peut se faire par procédure sommaire ou par mise en accusation et se fait pratiquement toujours en vertu de la LIR, plutôt que sous les dispositions concernant la « fraude » du Code criminel. Sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, l'accusé peut encourir une amende non inférieure à 50 p. 100, ni supérieure à 200 p. 100 du montant d'imposition recherché comme soustrait à l'imposition ou une amende et un emprisonnement maximal de deux années. Sur décision du Procureur général du Canada (sur l'avis de l'Agence du revenu du Canada (ARC)), paragraphe 239(1), les infractions peuvent être poursuivies par voie de mise en accusation. Si l'accusé est reconnu coupable d'un acte criminel, il est susceptible d'une amende non inférieure à 100 p. 100 ni supérieure à 200 p. 100 du montant d'imposition recherché comme soustrait à l'imposition ou à une amende et un emprisonnement maximal de cinq années. La Cour suprême du Canada a trouvé que les infractions de l'alinéa 239(1)d) et d'autres infractions visées par le paragraphe 239(1) étaient de nature criminelle et, à ce titre, ont été interprétées comme des infractions exigeant pleinement la *mens rea*²¹¹. La LIR contient aussi plusieurs infractions réglementaires, ainsi que des dispositions ayant des conséquences au civil pour la non-conformité avec plusieurs de ses exigences.

Le système fiscal repose largement sur la franchise des contribuables pour divulguer de manière complète et honnête leurs revenus. Même si, pour de nombreux contribuables l'impôt est retenu à la source – ce qui laisse donc peu de possibilités pour dissimuler des revenus –, ce sont souvent les personnes ayant d'importants revenus, dont les impôts ne sont pas retenus à la source, pour lesquelles existent les plus grandes possibilités de fraude fiscale. On estime qu'en 1989-1990, quatre millions de personnes environ n'étaient pas soumises à la retenue de l'impôt à la source et, étant donné la

²¹⁰ *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. *supra*, note 155, alinéa 239(1)d). À noter que le paragraphe 239(1) contient diverses autres infractions, dont de fausses déclarations de revenu ou la falsification de livres ou de registres de compte.

²¹¹ *Knox Contracting Ltd. c. Canada*, [1990] 2 R.C.S. 338.

croissance du travail indépendant dans les années 90, ce nombre s'est probablement accru de manière importante²¹².

Le montant exact de revenu non déclarés à l'ARC, du fait d'une erreur des contribuables (comme la loi sur l'aide sociale, la loi de l'impôt est très complexe et des erreurs sont probablement courantes) ou d'une fraude fiscale volontaire, est inconnu²¹³. En rendant compte du rendement peu brillant de l'ARC en traitant de l'économie clandestine (une source importante de fraude fiscale volontaire), le Bureau du vérificateur général du Canada estimait que l'économie clandestine constituait de 4,2 p. 100 à 4,5 p. 100 du PIB. Dans l'hypothèse d'un taux de 4,5 p. 100, le montant s'élevait en 1997 à 38 milliards de dollars et à une perte de revenus de 12 milliards de dollars²¹⁴.

Lorne Sossin rend compte, dans son travail sur la fraude fiscale, d'un accroissement important du volume et de la fréquence de la fraude fiscale au cours des années 1990. Il cite les données d'enquête de 1994-1995, qui montrent que 50 p. 100 à 60 p. 100 des répondants avaient soustrait de l'impôt un montant très important ou appréciable²¹⁵. Dans une enquête téléphonique entreprise par Varma et Doob, 18,4 p. 100 des personnes interrogées ont admis une fraude fiscale d'une ou de plusieurs façons²¹⁶. Les données de 2002-2003 de l'enquête sur l'observation fiscale faite par l'ARC auprès de 2 732 Canadiens, laissent entendre qu'environ 25 p. 100 à 30 p. 100 s'adonnaient à diverses formes de fraude fiscale et les rationalisaient²¹⁷.

Le Vérificateur général remarquait que, parce que le coût des mesures d'exécution de la loi était supporté par les contribuables, l'observation volontaire de la loi était dans l'intérêt public. [TRADUCTION] « Pourtant, certaines études ont démontré que nombre de

²¹² 1990 – *Rapport du Vérificateur général du Canada* (Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 1990) à 24.30; sur l'accroissement du travail indépendant, voir Judy Fudge, Eric Tucker et Leah Vosko, *Le concept légal de l'emploi : la marginalisation des travailleurs*, préparé pour la Commission du droit du Canada, (en ligne) 25 octobre 2002 (dernier accès le 24 janvier 2005), <http://lcc.gc.ca/en/themes/er/tvw/fudge/fudge/pdf>.

²¹³ *Ibid*, 1990 – *Rapport du vérificateur général*, à la section 24.6.

²¹⁴ 1999 – *Rapport du Vérificateur général du Canada* (Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 1999) à 2.14 et les Commentaires d'introduction au Comité des comptes publics : Revenu Canada – Initiative sur l'économie clandestine (Chapitre 2, Rapport d'avril 1999) (en ligne) (dernier accès le 24 janvier 2005), 11 mai 1999. http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/99pa08_e.html.

²¹⁵ Lorne Sossin, « Welfare State Crime in Canada Revisited: The Politics of Tax Evasion in the 1980s and 1990s », dans *The Tax Forum*, automne 1999, p. 1.

²¹⁶ Varma and Doob, *supra*, note 99, p.186.

²¹⁷ Agence des douanes et du revenu du Canada, *Compliance, Tax Cheating and Social Change in Canada in 2002-2003*.

gens semblent considérer l'inobservation, même intentionnelle, de la législation relative à l'impôt sur le revenu comme un crime qui ne fait aucune victime et qui n'est donc pas particulièrement grave. Dans une certaine mesure, l'attitude de ces segments influence l'administration fiscale telle qu'elle se pratique au Canada, comme le montrent bien la faible proportion des contribuables qui sont touchés par des mesures d'exécution et l'indulgence relative dont bénéficient les fraudeurs de l'impôt²¹⁸. » Les faibles taux d'exécution de la loi se traduisent dans les statistiques portant sur les poursuites et les condamnations. En 1984-1985, 163 poursuites au total furent menées à bien et en 1989-1990, seulement 123²¹⁹. En 1999-2000, il y a eu 240 accusations de fraude fiscale. Actuellement, l'ARC poste à son site Web les condamnations obtenues. Pour l'Ontario, d'août 2004 à janvier 2005, il y a eu au total 18 condamnations obtenues pour fraude fiscale et de celles-ci, une seule condamnation seulement à un emprisonnement²²⁰.

La fraude fiscale largement répandue est rationalisée par référence à un éventail d'allégations : le système est trop complexe, l'administration fiscale est déraisonnable, il n'y a pas de réel préjudice s'il n'y a pas de victime, le fardeau fiscal est trop lourd, le gouvernement gère mal la façon dont il dépense l'argent des contribuables, les autres le font, il n'y a que peu de risque de se faire prendre, les peines sont minimales²²¹. En outre, la ligne entre « l'évitement fiscal » – qui n'est pas seulement admis mais célébré et qui dispose de solides ressources grâce à l'aide professionnelle d'avocats, de comptables et d'autres experts – et la « fraude fiscale » est souvent floue, en rendant facile de considérer la fraude fiscale non comme une conduite criminelle et le fraudeur non comme un « criminel », mais comme une quasi-infraction par un citoyen cotisant travailleur. L. Sossin conclut que la fraude fiscale, tout en étant une espèce de fraude, peut « mieux se comprendre comme un produit du système fiscal, plutôt que comme une infraction à l'encontre de celui-ci²²². »

²¹⁸ Rapport du vérificateur général, *supra*, note 212, à la section 24.17.

²¹⁹ *Ibid.*, à la section 24.26.

²²⁰ Agence du revenu du Canada, « Poursuites », (dernier accès le 15 janvier 2005) <http://www.cra-arc.gc.ca/newroom/prosecutions/on/menu-e.html>.

²²¹ Rapport du vérificateur général du Canada, *supra*, note 214; voir aussi Lorne Sossin, *supra*, note 215; Neil Brooks, « The Challenge of Tax Compliance », dans Chris Evans & Abe Greenbaum (éd.) *Tax Administration: Facing the Challenges of the Future*, New South Wales, Prospect Media, 1998; Cook, *supra*, note 138; Varma & Doob, *supra*, note 99, Compliance Survey, *supra*, note 217.

²²² L. Sossin, *supra*, note 215 at p12.

Bien entendu, on peut facilement trouver non seulement une justification de la non observation, mais des encouragements actifs à ne pas tenir compte des obligations fiscales. Dans son site Web, l'ARC met en garde les Canadiens contre les mythes au sujet de l'impôt et des taxes, avertissant que : « Il y a au Canada des groupes et des particuliers qui prétendent que les gens peuvent légalement refuser de payer de l'impôt et des taxes ou de produire une déclaration de revenus. » et que : « Un certain nombre de particuliers et de groupes font la promotion active de l'idée selon laquelle il y aurait des façons légitimes de se déclarer exonéré d'impôt²²³. » De plus, il y a les personnes qui recherchent non seulement à justifier la fraude fiscale, mais qui chantent ses louanges. On peut citer, par exemple, l'éditorial de Pierre Lemieux dans le *Globe and Mail*, qui prétend que l'évasion fiscale est une réponse à l'invasion fiscale. Dans sa caractérisation, l'économie clandestine représente une [TRADUCTION] « révolte fiscale pacifique... une retenue utile face au Léviathan et un avantage pour tous les contribuables²²⁴. »

La large acceptation par le public de la fraude fiscale contraste singulièrement avec les sentiments du public à l'égard de la fraude à l'aide sociale et des bénéficiaires de celle-ci. Il faut aussi remarquer que les rationalisations, régulièrement invoquées pour justifier la fraude fiscale, ne le sont pas pour justifier la fraude à l'aide sociale. Pour celle-ci, l'état amorphe se transforme en millions de victimes innocentes, chacune devant connaître et comprendre les règles complexes admises et s'y conformer, et l'insuffisance des niveaux de prestation n'atténue nullement le crime. Comme l'a observé S. Uglow, le fraudeur fiscal est considéré [TRADUCTION] « avec indulgence, comme une personne "fondée" à retenir ce qui lui appartient ». Par contraste, le prestataire d'aide sociale est diabolisé, [TRADUCTION] « dénoncé par ses voisins, dont toutes les circonstances de la vie sont soumises à l'examen du public. Le prestataire peut aussi être entaché moralement, comme personne incapable de gagner sa vie²²⁵. »

On observe aussi des différences remarquables dans le réseau de surveillance et l'éventail d'outils de détection employés pour prendre les fraudeurs fiscaux, par

²²³ Agence du revenu du Canada, « L'ARC met les Canadiens en garde contre les « mythes » au sujet de l'impôt et des taxes », (dernier accès le 24 janvier 2005)

<http://www.cra.arc.gc.ca/newroom/myths/menu-f.html>.

²²⁴ Pierre Lemieux, « A Few Words in Support of Tax Evasion », dans *Globe and Mail*, 31 janvier, 1994.

²²⁵ Steve Uglow, « Defrauding the Public Purse: Prosecuting in Social Security, Revenue and Excise Cases », dans *Crim L. R.*, 1984, p. 128; et aussi l'ICRDF, *supra*, note 40, p. 10 et 28.

contraste avec les fraudeurs à l'aide sociale. En vertu de la LIR, la vérification sert à détecter les cas de défaut d'observation des dispositions de la Loi²²⁶. En 1989-1990, les chances de subir une vérification étaient inférieures dans l'ordre de deux déclarations de particuliers sur 1 000²²⁷. D'une manière très significative, pratiquement chaque bénéficiaire de l'aide sociale est soumis à l'équivalent d'une vérification permanente. La conclusion du CEAS indiquant que la *Loi de l'impôt sur le revenu* fonctionne d'une façon différente et moins intrusive que le système d'aide sociale est encore plus pertinente aujourd'hui, étant donné l'accroissement spectaculaire de la surveillance et de l'examen au regard du système d'aide sociale, sans développement correspondant en ce qui a trait à l'impôt sur le revenu²²⁸. Également, le rapport du KPMG pour le CEAS mettait en contraste le niveau élevé d'auto-vérification et de respect de la vie privée pour les déclaration de revenus, avec l'examen personnel et continu des clients qui demandent de l'aide sociale²²⁹. Dans les systèmes d'aide sociale et fiscal, divers outils d'enquête et de surveillance sont vraiment justifiés, en référence à la nécessité de maintenir la confiance du public dans l'intégrité des systèmes respectifs, qui tous deux dépendent (mais à des degrés divers) de la déclaration volontaire. Toutefois, un examen beaucoup plus vaste et des incursions s'y rattachant dans la vie privée des bénéficiaires de l'aide sociale sont jugés nécessaires pour maintenir la confiance du public.

On trouvera aussi une armée d'experts auxquels les personnes bien nanties peuvent faire appel pour protéger et surveiller les intérêts de nature privée du contribuable (des intérêts qui sont moins menacés dans le contexte fiscal que dans le contexte de l'aide sociale). Comme il en a été question auparavant, il y a eu un nombre important de litiges récusant les pouvoirs de Revenu Canada de faire enquête sur les contribuables et certains de ces litiges ont eu pour résultat une réduction de ces pouvoirs. L'argument de Van Der Haut, à savoir que [TRADUCTION] « même dans un système d'auto-évaluation, lorsqu'une divulgation judiciaire est nécessaire, il doit y avoir de claires limites et une protection tangible pour les contribuables, leurs conseillers et d'autres tiers, au cours de la vérification ou de l'enquête, même lorsque cet exercice n'est pas de nature

²²⁶ Voir Van Der Haut *et al.*, pour une description plus complète des pouvoirs relevant de l'article 231.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, « Taxpayer Information: Administration and Enforcement Procedures Under the Income Tax Act (Canada) », dans *Advocates Q.*, vol. 23, 2000, p. 4, p. 84. Voir aussi IC73 - 10R3 *Évasion fiscale*, 13 février 1987.

²²⁷ Rapport du vérificateur général, *supra*, note 212, à la section 24.30.

²²⁸ CEAS, *supra*, note 9, p. 383.

²²⁹ KPMG, *supra*, note 58, p. 60.

criminelle» est largement accepté²³⁰. Les contribuables et leurs conseillers sont encouragés à connaître les limites admissibles des pouvoirs de l'ARC, à invoquer le secret professionnel de l'avocat pour protéger des renseignements contre leur divulgation, à faire valoir les possibilités d'intenter un procès si une vérification est faite avec l'intention de nuire et à comprendre les recours de la Charte disponibles pour protéger la « cible » d'une vérification²³¹. Ici, il importe peu de dire que le conseil est non fondé, mais plutôt de se borner à signaler combien le contexte est différent de celui de la fraude à l'aide sociale. En ce qui a trait à l'impôt sur le revenu, les arguments se basent sur l'acceptation que le contribuable est un citoyen à part entière, digne de respect, dont il faut protéger avec zèle les intérêts (vie privée, liberté, autonomie) contre les incursions de l'État. De plus, le contribuable bien nanti peut payer l'élaboration d'une batterie d'arguments juridiques par des avocats et d'autres experts, et, au fil du temps, on a produit un ensemble considérable de ressources expertes contenues dans des traités et ailleurs. Par contraste, l'hypothèse de départ concernant le bénéficiaire de l'aide sociale est qu'il ne mérite aucun respect ni n'en est digne; les intérêts de sa vie privée sont rarement reconnus, à plus forte raison respectés²³². Les bénéficiaires de l'aide sociale, avec peu ou pas d'accès au meilleur talent juridique au pays, n'ont aucun accès à un ensemble accumulé d'arguments juridiques d'experts. On peut facilement trouver plusieurs ressources publiées pour faciliter la fourniture de conseils juridiques judicieux et assurer la représentation d'une personne accusée de fraude fiscale, mais pas pour une personne accusée de fraude à l'aide sociale.

En outre, des conseils sont disponibles auprès de l'ARC elle-même, comme forme d'immunité en matière de poursuite judiciaire. L'ARC offre un Programme de divulgation volontaire²³³. Quatre conditions établissent si une « divulgation volontaire » existe : elle s'est faite avant que le client soit au courant d'une vérification, d'une enquête ou d'une autre mesure d'exécution; le client fait une divulgation complète; la divulgation comporte une sanction; elle inclut des renseignements qui devaient être donnés depuis plus d'un année. Les clients, les représentants et les agents, qui ne sont pas certains de devoir

²³⁰ Van Der Haut, *supra*, note 226, p. 89.

²³¹ *Ibid.*

²³² Janet Mosher, « The Shrinking of the Public and Private Spaces of the Poor » dans J. Hermer and J. Mosher (éd.) *Disorderly People: Law and the Politics of Exclusion in Ontario*, Halifax: Fernwood Press, 2002, et Elizabeth MacFarlane, « No Lock on the Door: Privacy and Social Assistance Recipients », 1 *Appeal* dans, 1995, p. 1-9.

²³³ Politique de l'ARC IC00-1R; un programme semblable de divulgation volontaire existe aussi concernant les impôts provinciaux de l'Ontario.

faire une divulgation volontaire peuvent discuter de leur situation de manière anonyme avec un agent responsable du traitement des divulgations volontaires. Si une divulgation volontaire est faite et que les impôts en instance sont payés (avec les intérêts), les responsabilités civiles et criminelles en vertu de la LIR seront éludées. Il n'existe rien de semblable avec le système d'aide sociale.

Les dispositions en matière d'équité sont aussi d'éventuels avantages pour le contribuable, qui prévoient l'annulation ou l'abandon des sanctions et des intérêts si, par exemple, ils concernent, parmi d'autres, des circonstances au cours desquelles le client a connu un sérieux trouble émotionnel ou mental. Des intérêts peuvent aussi être annulés si un client ne pouvait payer du fait de circonstances indépendantes de sa volonté, y compris la perte d'un emploi²³⁴.

L'ARC a ce que l'on peut décrire un programme de « dénonciation » très discret, car il n'est certainement pas annoncé ni claironné de la manière que l'a été la ligne de dénonciation de l'Ontario au travail. À son site Web, sous « enquête », il y a un sous-fichier intitulé « Quoi nous dire », qui donne l'instruction suivante : « Si vous possédez de l'« information au sujet d'une infraction soupçonnée à toute loi fiscale », veuillez communiquer avec l'unité des enquêtes fiscales de l'ARC la plus près de chez vous²³⁵. »

Si, au cours d'une vérification, il y a soupçon de fraude, la question peut être référée aux « enquêtes spéciales ». Dans son rapport de 1994, le Vérificateur général était préoccupé de ce que, depuis 1990, le nombre de renvois aux enquêtes spéciales avait décliné de 50 p. 100, passant de 1 000 à 500 par année. Le nombre de renvois aux agents de révision de l'admissibilité (ARA), qui reçoivent les allégations de fraude, qui dépassait 53 000 en 1997-1998, contraste avec ce nombre. Sans aucun doute, il y a des différences dans les seuils utilisés pour les renvois aux Enquêtes spéciales et ceux qui sont faits aux ARA; mais même en gardant cela à l'esprit, la différence est frappante. À vrai dire, le nombre d'enquêtes concernant des fraudes entreprises par les ARA suit du

²³⁴ Agence du revenu du Canada, « Dispositions en matière d'équité », (dernier accès le 24 janvier 2005) <http://www.cra-arc.gc.ca/agency/fairness/fair-prov-e.html>.

²³⁵ Agence du revenu du Canada, « Enquêtes : Quoi nous dire », http://www.cra-arc.gc.ca/agency/investigations/tell_us-f.html (dernier accès le 24 janvier 2005).

manière plus rapprochée le nombre total de vérifications entreprises par l'ARC pour l'ensemble du pays dans une année donnée²³⁶.

La décision de procéder par déclaration sommaire de culpabilité ou par mise en accusation dépend, comme nous l'avons mentionné auparavant, du Procureur général du Canada (en pratique, le ministère de la Justice), sur la recommandation de l'ARC. Comme l'a remarqué le Vérificateur général, la politique consistait à ne pas recommander de poursuite par mise en accusation, sauf si le cas comportait une évasion fiscale d'au moins 100 000 \$ ou d'autres facteurs aggravants²³⁷. Comme le Vérificateur général l'a alors observé, le seuil d'application de la mise en accusation pour fraude en vertu du Code criminel était de 1 000 \$ (maintenant 5 000 \$), exposant l'accusé à une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 10 années. « Le fait qu'on a fixé un seuil de 100 000 \$ avant d'intenter une poursuite pour évasion fiscale par voie de mise en accusation signifie que la plupart des fraudeurs de l'impôt ont beaucoup moins de chances d'être incarcérés que les personnes déclarées coupables d'autres genres de fraude²³⁸. »

Lors d'une déclaration de culpabilité, comme nous l'avons mentionné plus avant, la LIR impose une amende obligatoire minimale et maximale. En outre, pour une déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou par voie d'accusation, une peine d'emprisonnement peut aussi être imposée. Notre examen de la documentation et des cas mentionnés laisse entendre toutefois qu'une peine d'emprisonnement est rarement imposée. La prison semble réservée aux cas où l'accusé est, par exemple, une personne qui prépare les déclarations de revenus pour d'autres et a facilité la fraude fiscale par de nombreux contribuables (plusieurs centaines) ou lorsqu'en plus de l'accusation de fraude fiscale, l'accusé a également été accusé de fraude à un programme public de prestations²³⁹. Dans *R. v. Silvestri*, une décision de 2001, le

²³⁶ Même si cela date un peu, le CEAS remarquait que pour 1986, 16 millions de personnes avaient déposé des déclarations de revenu, qu'il y a eu 40 000 vérifications, que 1 000 renvois ont été faits aux Enquêtes spéciales, que 500 ont fait l'objet d'une poursuite et que 130 ont été poursuivi pour fraude fiscale; *supra*, note 9, p. 383.

²³⁷ W. Innes remarque également que les poursuites par mise en accusation sont relativement rares, réservées pour de très sérieuses infractions ou pour des récidivistes, *supra*, note 53, p. 1-16.

²³⁸ Rapport du vérificateur général, *supra*, note 212, section 24.23.

²³⁹ Voir par exemple, *R. c. Sparks* [1995] O. J. n° 3041 (Prov. Div.) (QL); *R. c. DiPalma*, [2002] O. J. n° 2684 (C.A.) (QL); *R. c. Lacroix*, [1999] O. J. n° 5704 (Sup. Ct.) (QL); *R. c. Lang & Stance* (1989), 90 D.T.C. 6151 (B.C. Prov. Ct.).

tribunal a observé que ni la Couronne ni l'avocat de la défense n'avaient pu mentionner un cas semblable – un cas simple de fraude fiscale concernant un premier délinquant qui avait éludé un impôt de l'ordre de 50 000 \$ – où l'on avait trouvé que l'incarcération était appropriée, en plus de l'amende requise par la Loi²⁴⁰.

Plusieurs auteurs et le Vérificateur général (en plusieurs occasions) ont fait des commentaires à propos des sanctions relativement négligeables imposées pour la fraude fiscale. L. Sossin a fait valoir que la fraude fiscale est traitée comme [TRADUCTION] « une infraction réglementaire mineure plutôt que comme une violation d'une valeur d'appréciation sociale²⁴¹. » Même si le Bureau du vérificateur général s'est gardé de suggérer explicitement que les sanctions pour la fraude fiscale sont inadéquates, les vérificateurs généraux successifs ont certainement invité le gouvernement à tenir compte du jugement de valeur traduit par la faible exécution de la loi et les sanction légères²⁴² et d'envisager d'envoyer un message aux Canadiens, établissant que la tricherie est inacceptable (un message qui jusqu'à présent n'a pas été transmis)²⁴³. Bien entendu, le message répété dans les rapports successifs des vérificateurs généraux est qu'il faut regarder la fraude fiscale comme un crime sérieux et expliquer les raisons pour lesquelles il faut la regarder comme telle. Par exemple, dans son rapport de 1994, le Vérificateur général observe que : « L'évasion fiscale est une infraction criminelle grave. Dans un récent discours sur ce sujet, le ministre du Revenu national a mentionné que l'économie souterraine et l'évasion fiscale avaient des répercussions sur les services gouvernementaux et rendaient plus difficile pour les gouvernements la tâche de réduire les déficits et ensuite les impôts. Le Ministre a souligné que l'évasion fiscale est un crime qui fait des victimes : des gens perdent leur emploi, des contribuables honnêtes supportent un fardeau injuste et des entreprises légitimes subissent une compétition déloyale²⁴⁴. » Également, le Rapport du Comité technique de la fiscalité des entreprises de 1998 caractérise la fraude fiscale comme un phénomène persistant, touchée maintenant par la mondialisation des activités économiques et les nouvelles technologies électroniques, et presse de prendre une

²⁴⁰ *R c. Silvestri*, [2001] O. J. n° 3694 (Cour supérieure de justice de l'Ontario) (QL).

²⁴¹ L. Sossin, *supra*, note 215 p. 1.

²⁴² Rapport du vérificateur général, *supra*, note 212, section 24.24.

²⁴³ Commentaires d'introduction, *supra*, note 214.

²⁴⁴ *1994 Rapport du vérificateur général du Canada*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 1990.

approche plus rigoureuse contre l'évasion fiscale, y compris davantage de ressources pour l'exécution de la loi et une plus grande utilisation de l'emprisonnement²⁴⁵.

De manière problématique, les arguments politique, social et de moralité personnelle qui appuient le paiement des impôts sont souvent absents du débat – bien que certains segments de la population soient clairement guidés par ces mobiles, comme les enquêtes sur l'observation fiscale le traduisent. Ces arguments sont bien expliqués par Neil Brooks dans son travail : l'argument politique se fonde sur le principe de la représentation démocratique – on est obligé de payer des impôts puisqu'on assume soi-même, sur cette base; l'argument social est que chacun d'entre nous doit payer pour créer les conditions les plus fondamentales nécessaires pour la vie sociale; et l'argument de moralité personnelle repose sur une obligation fiduciaire à laquelle nous nous attendons de la part des autres et dont nous devrions nous acquitter nous-même volontairement. [TRADUCTION] « Les personnes qui pratiquent la fraude fiscale ont brisé l'un des éléments les plus fondamentaux de la confiance placée en eux, en tant que membre d'une société démocratique²⁴⁶. »

En comparant les décisions judiciaires concernant la fraude à l'aide sociale à celles rendues au sujet de l'impôt sur le revenu, deux différences frappantes apparaissent : l'attention portée à la *mens rea* et le discours invoqué pour appuyer la détermination de la peine résultante. Dans le premier cas, il apparaît que, dans le traitement des cas de fraude fiscale – à l'Agence du revenu du Canada et dans l'ensemble des poursuites –, le glissement de l'infraction aux règles à la culpabilité, qui est si prépondérante dans le système de l'aide sociale, ne se produit pas. Les ressources disponibles à un avocat détaillent les nombreux arguments de la défense qui rendront nulle et non avenue la *mens rea*; y compris l'erreur de droit. Nous n'avons pas trouvé un seul exemple d'erreur qui apparaît si souvent dans le contexte de l'aide sociale en invoquant la doctrine « l'ignorance de la loi n'est pas une excuse ». On assume vraiment que l'erreur de droit est particulièrement importante dans les poursuites fiscales, surtout lorsque la conduite [TRADUCTION] « se trouve à la frontière entre l'évasion et une planification fiscale abusive » ou qu'il faut l'évaluer en référence aux dispositions ou aux applications

²⁴⁵ Comité technique de la fiscalité des entreprises, *Rapport du Comité technique de la fiscalité des entreprises*, Chapitre 10, 1998.

²⁴⁶ R. Brooks, *supra*, note 221, p. 25.

complexes de la Loi²⁴⁷. Le manque de connaissance du régime fiscal, complexe de l'aveu général, est régulièrement invoqué pour rendre nulle et non avenue la *mens rea*. Certes, même les gens d'affaires subtils ayant une saisie avancée du droit fiscal et pouvant avoir accès à une aide experte ont invoqué avec succès le manque de connaissance de la LIR pour rendre nulle la *mens rea*. Examiner, par exemple, les deux cas qui suivent.

Sans *R. c. Chusid*, l'accusé était poursuivi pour évasion fiscale volontaire et déclarations fausses ou trompeuses²⁴⁸. M. Chusid n'avait pas déclaré une commission de 1 million de dollars dans l'année de sa réception (lorsqu'il devait la divulguer), mais l'a divulguée plus tard (lorsqu'il a su qu'il faisait l'objet d'une enquête). Le tribunal a souligné que le simple manque de diligence ou l'inattention ne suffisait pas, mais qu'il devait y avoir plutôt la preuve, hors de tout doute raisonnable, que son action était entreprise dans le but explicite de fraude fiscale. Que l'accusé ait été un homme d'affaires expérimenté, qui aurait dû connaître ses obligations de rendre compte de la commission ne suffisait pas, a souligné le tribunal. Celui-ci a remarqué sa négligence dans la tenue de sa comptabilité et son omission de divulgation pourrait être le résultat d'un simple défaut de diligence, en soulevant ainsi dans l'esprit du juge l'avantage du doute et M. Chusid a été acquitté.

Dans *R. c. McGuigan*, l'accusé était également poursuivi pour évasion fiscale volontaire et la production d'une déclaration fausse et trompeuse.²⁴⁹ Le cas s'est retourné en la question de savoir si M. McGuigan pensait honnêtement que les options sur actions qui étaient en fait imposables en 1996, et qu'il n'avait pas divulguées, n'étaient pas imposables en 1996, mais plutôt en 1997, et qu'il avait l'intention de les divulguer en 1997. Le tribunal a remarqué que la loi est complexe, que le traitement des options sur actions est à cet égard peut-être contre-intuitif et que la loi a changé. Et même si M. McGuigan avait été président d'une compagnie ayant des ventes de 500 millions de dollars et vice-président d'une compagnie ayant des ventes de 5 milliards de dollars, il n'avait, pour citer le juge de première instance, [TRADUCTION] « aucune preuve de spécialisation ou de connaissances financières en dehors de sa sphère ». Il avait récemment cessé de travailler et connu sans aucun doute un choc et une

²⁴⁷ W. Innes, *supra*, note 55, p. 6-11.

²⁴⁸ *R. c. Chusid*, [2002] O. J. n° 4644 (Cour supérieure de justice de l'Ontario) (QL).

²⁴⁹ *R. c. McGuigan*, [2002] O. J. n° 3989 (Cour supérieure de justice de l'Ontario) (QL).

désorientation, outre le fait qu'il n'y avait aucune preuve pour inférer la *mens rea* (dettes, problèmes de jeu, vie au-dessus de ses moyens) et la preuve de moralité des témoins (dont un ancien sous-ministre adjoint de la Défense nationale) était solide. Le juge de première instance a conclu [TRADUCTION] « qu'il y avait de l'authenticité dans son témoignage », [TRADUCTION] « quelque chose qui m'a porté à le croire ». Lui aussi a été acquitté.

Nous soulevons ces cas, non pour suggérer que les résultats étaient inexacts, mais, de nouveau, pour mettre en lumière certains contrastes avec le traitement de la *mens rea* dans le contexte de la fraude à l'aide sociale. Alors qu'il y a ici de claires exceptions, comme nous l'avons remarqué plus avant, on attribue couramment aux bénéficiaires de l'aide sociale – ceux qui ont un accès très limité, le cas échéant, à des conseils et à de l'aide d'experts – une connaissance de la complexité des règles et des règlements concernant l'Ontario au travail. La complexité du régime réglementaire n'a guère fait preuve de pouvoir de conviction dans une défense contre une allégation de fraude. C'est le contraire qui semble aller de soi pour ce qui est de la réglementation du régime fiscal. Nonobstant le fait que les personnes soupçonnées, dans ce contexte, sont très souvent celles qui ont accès à des conseils d'experts – et qui peuvent continuer d'y avoir accès. Ce peut être aussi le fait qu'un doute raisonnable est créé, dans l'esprit du juge, beaucoup plus facilement dans le contexte fiscal que dans celui de l'aide sociale. Il peut même y avoir – et ce ne serait pas le moindrement surprenant, étant donné la corrélation de leurs positions sociales respectives – une capacité de la part des juges à imaginer beaucoup plus facilement comme il est facile d'omettre « négligemment » une commission de un million de dollars dans une déclaration fiscale ou de croire que la cessation d'un emploi prestigieux pourrait être dévastatrice et empêcherait de se concentrer, qu'il l'est d'imaginer que l'on ne peut s'échapper d'un partenaire abusif, du dénuement de la pauvreté ou que l'on peut signer un document sans comprendre sa signification

Le discours à l'appui de la condamnation résultante diffère aussi notablement, comme nous l'avons indiqué plus haut, de celui que l'on trouve dans le contexte de l'aide sociale. De nouveau, même s'il y a certaines exceptions, on ne voit généralement pas les mêmes tropes invoquées par la magistrature pour justifier des condamnations importantes. Ainsi, par exemple, dans les cas que nous avons examinés, alors que de

temps à autre les juges observent que le système fiscal dépend de la franchise et de l'honnêteté des contribuables, la fraude fiscale n'est pas couramment étiquetée comme abus de confiance. Il faut se rappeler que cette caractérisation est très courante dans les cas de fraude à l'aide sociale et est employée – avec la caractérisation de crime, comme une fraude contre les fonds publics – non seulement pour justifier l'incarcération, mais vraiment pour la demander. En fait, le système fiscal dépend de la franchise et de l'honnêteté des contribuables, plus que le système de l'aide social (dans une grande mesure, parce que l'on assume que les premiers sont honnêtes et que les derniers ne le sont pas, une acceptation embarrassante à la lumière des données concernant la fraude fiscale reconnue). En outre, l'évasion fiscale est aussi une fraude contre les fonds publics. Mais ce que l'on ne voit pas du tout dans les cas fiscaux, c'est la conclusion que, parce que l'abus de confiance est un crime contre les fonds publics, l'incarcération est la condamnation qui convient. À vrai dire, nous n'avons trouvé aucun cas où cette logique aurait été utilisée pour appuyer une présomption d'incarcération.

Nous n'avons également pas vu souvent la fraude fiscale caractérisée comme crime contre chaque membre de la collectivité, utilisée à l'appui d'une condamnation à la détention. Cependant, une importante exception est le cas de *R. c. Ayling*, un cas beaucoup plus compatible avec les décisions couramment trouvées dans le contexte de la fraude à l'aide sociale²⁵⁰. C'est un cas où l'accusée préparait pour d'autres de fausses déclarations de revenus et dont le seul avantage financier qu'elle retirait était un volume accru d'affaires. Dans ce cas, le tribunal a souligné l'importance d'une dissuasion générale, en ajoutant que [TRADUCTION] « c'est un crime qui fait de chaque membre de la société une victime du fait des personnes qui ne paient pas leur juste part d'impôts; le fardeau de combler ce montant repose sur les autres contribuables. En effet, le crime que vous commettez est un crime contre chaque Canadien, et il est nécessaire de dissuader d'autres personnes qui voudraient s'employer à faire ce que vous avez fait ». Elle a été condamnée à une amende de 143 000 \$ et à deux années moins un jour d'emprisonnement.

Finalement, on observe aussi, dans les cas de déclarations de revenus, la façon dont la perte d'une position sociale élevée est utilisée pour justifier de légères condamnations. Une fois encore, même s'il y a des exceptions, le statut élevé de l'accusé dans la

²⁵⁰ *R. c. Ayling*, [1998] O. J. n° 6428 (Gen. Div.) (QL).

collectivité et sa bonne réputation – quelque peu ternie par la poursuite – sont perçus comme pertinents pour la détermination de la peine. Les stigmates, parfois une faillite financière personnelle et plus généralement la perte de statut, sont perçus comme des éléments d'une punition déjà infligée à l'accusé. Par contraste, le bénéficiaire de l'aide sociale ne peut invoquer des marques d'estime sociale, qui sont salies par la poursuite criminelle.

Les modèles de détermination de la peine montrent des condamnations plus sévères pour les personnes reconnues coupables de fraude à l'aide sociale, que pour celles reconnues coupables de fraude fiscale. Les personnes reconnues coupables de l'évasion fiscale de dizaines de milliers de dollars recevront probablement une simple amende; celles qui sont reconnues coupables d'avoir fraudé l'aide sociale, même de quelques centaines de dollars, recevront probablement une peine d'emprisonnement (accomplie dans une prison ou par une assignation à résidence). Manifestement, les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas en mesure de payer d'importantes amendes, et l'on peut se demander si ce n'est pas cette incapacité à le faire qui résulte en ce qui est reconnu être une condamnation plus punitive – celle de l'incarcération. À ce titre, ceci constitue peut-être une forme de discrimination systémique contre les personnes à faibles revenus, en relation avec une condamnation criminelle, tel que l'indiquait la conclusion de l'arrêt *R. c. Wu*, où, parce que l'accusé était nécessiteux et incapable de payer une amende obligatoire, le juge de première instance a imposé une amende, a accordé un délai pour la payer et, à défaut, a imposé une condamnation conditionnelle de 75 jours²⁵¹.

9 Infractions aux normes d'emploi

Un autre domaine de réglementation qui procure d'intéressants points de comparaison avec l'aide sociale est celui des normes d'emploi²⁵². En Ontario, dans le régime des normes d'emploi, de nombreux changements du régime légal et des méthodes d'exécution de la loi intervenus au cours de la dernière décennie reflètent ceux du régime de l'aide sociale. Par exemple, on voit un mouvement d'abandon de la

²⁵¹ *R. c. Wu*, [2003] 3 S.C.R. 530.

²⁵² Un autre domaine est encore certainement celui de la fraude au régime d'assurance-maladie; comme l'a révélé le travail de la professeure Joan Brockman, il y a des contrastes frappants dans la réglementation concernant la fraude à l'aide sociale et celle relative l'assurance-maladie.

responsabilité publique et sociale pour maintenir et appliquer des normes minimales dans le milieu de travail, au profit d'un domaine d'application accru des contrats d'emploi individuels, qui peuvent, de façon permmissible, déroger aux normes prétendument « minimales ». L'abandon de la responsabilité publique et sociale pour maintenir les conditions minimales d'emploi se traduit aussi par le régime actuel d'exécution de la loi, un régime qui est sous-ressourcé et presque totalement réactif, en mettant la responsabilité de l'application des normes sur les employés individuels. L'effet cumulatif de nombreux changements (avec l'accroissement du travail non conventionnel) a été d'aggraver les conditions de travail de nombreux employés : beaucoup travaillent de plus longues heures, ne sont pas compensés pour le temps supplémentaire et certains ne sont pas payés pour tout le travail fait.

La détérioration des conditions de travail qui s'est faite à peu près au même moment que l'introduction du travail obligatoire, où les bénéficiaires devaient trouver un travail, n'importe quel travail, qui les sortirait de l'aide sociale (ou réduirait leurs prestations de l'aide sociale). Compte tenu des changements du régime d'aide social, de plus en plus d'employés étaient ou sont forcés d'accepter des emplois dont les conditions de travail sont inférieures – souvent bien inférieures – aux normes minimales légales. Ceci vient de la nouvelle application d'exonération contractuelle de ces normes minimales et, plus important, du manque de mise en application des normes légales. Non seulement le système est presque entièrement réactif, mais même lorsqu'un employé porte plainte avec succès, le document du ministère pour faire exécuter l'ordonnance de paiement édictée contre l'employeur est exécutable. De plus, nonobstant le fait que l'on peut caractériser la conduite de nombreux employeurs de criminelle, non seulement on ne voit jamais d'accusations de fraude déposées contre des employeurs dans ces circonstances, mais presque sans exception, le ministère n'utilise pas ses pouvoirs en vertu de la *Loi sur les normes d'emploi* pour poursuivre des employeurs qui contreviennent à la Loi. La situation est telle qu'un employeur peut ne pas tenir compte de manière flagrante, avec peu de possibilités de se voir ordonné de payer, avec une bonne dose de confiance que si une ordonnance de paiement est produite, elle ne sera pas mise en application avec succès et avec une bonne dose d'assurance qu'il ne sera pas être poursuivi au criminel ou par la province.

Les normes d'emploi ont historiquement évolué grâce à un effort des travailleurs d'établir une base sociale de normes requises de tous les employeurs. Même si, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, l'idéologie de la « liberté contractuelle » régissait les relations d'emploi, les travailleurs ont graduellement persuadé l'État d'introduire des exigences minimales imposées par une loi. Les contraintes imposées à la liberté contractuelle dans l'emploi furent d'abord introduites pour protéger les femmes et les enfants, principalement parce qu'on ne les voyait pas comme vraiment autonomes, comme des acteurs rationnels, qui demandaient donc le paternalisme de l'État. Par ailleurs, on a vu l'intervention de l'État pour réglementer les conditions d'emploi des hommes comme une atteinte indéfendable portée à la liberté. Les conditions réelles des sérieuses inégalités du pouvoir de négociation et de l'exploitation du travail de la classe ouvrière que ceci permettait furent simplement ignorées²⁵³. Mais progressivement, les travailleurs réussirent à concrétiser les normes de protection minimales imposées par la loi. D'une manière importante, les normes minimales imposées par la loi – si elles sont mises à exécution – limitent l'exploitation des travailleurs et contribuent à compenser les inégalités du pouvoir de négociation entre les employés et les employeurs²⁵⁴. Les normes minimales incluent des conditions de travail importantes, comme le salaire minimum, les heures maximales de travail, le droit au congé, les vacances payées et l'indemnité de fin d'emploi. Judith Fudge a observé qu'en Ontario, ces normes – qui se trouvent dans la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi* – n'ont jamais été particulièrement généreuses, mais elles créent, théoriquement, une base commune²⁵⁵.

Le gouvernement conservateur de Mike Harris a introduit une série de réformes du régime des normes d'emploi, qui ont débouché sur une nouvelle loi, la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi*, promulguée en septembre 2001²⁵⁶. Sans examiner en détail les réformes et le régime réglementaire existant, trois domaines incitent à d'intéressantes comparaisons avec celui de la réglementation de l'aide sociale. : la diminution de la responsabilité publique et sociale pour les normes d'emploi en faveur des contrats

²⁵³ Voir Martha T. McCluskey, *supra*, note 10.

²⁵⁴ Métallurgistes unis d'Amérique, *Time for Change: Ontario's Employment Standards Legislation: Consultation Paper*, Toronto; Métallurgistes unis d'Amérique, septembre 2000.

²⁵⁵ Judy Fudge, « The Real Story: An Analysis of the Impact of Bill 49, the *Employment Standards Act*, upon Unorganized Workers », juillet 1996 (document répertorié avec les auteurs), p. 3.

²⁵⁶ Projet de loi 49, *Loi de 1996 sur l'amélioration des normes d'emploi; Loi de 2000 sur les normes d'emploi*, L.O. 2000, c.41.

individuels, le mode d'exécution de la loi et les pratiques particulières concernant le défaut de paiement des employés par les employeurs.

Le langage de l'autonomie, tout comme dans le contexte de l'aide sociale, imprègne la rhétorique gouvernementale entourant les réformes. Plus concrètement, plusieurs réformes introduites par la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi*, sous la rubrique d'une « souplesse » accrue, permettent aux travailleurs de se soustraire aux normes minimales d'emploi. Par exemple, alors que l'article 17 de la loi limite les heures de travail à huit heures par jour et 48 heures par semaine, un employé peut convenir de travailler en dépassant ces niveaux (si c'est plus de 60 heures par semaine, l'approbation du directeur est nécessaire)²⁵⁷. Un employé peut aussi convenir, dans le but de déterminer le droit au temps supplémentaire (habituellement payable après 44 heures par semaine) de faire la moyenne des heures sur deux semaines (et l'on peut faire la moyenne des heures sur des semaines supplémentaires, avec l'approbation du directeur)²⁵⁸. Bien entendu, dans bien des cas, les employés n'ont tout simplement pas le choix de convenir à ces ententes et le langage de la liberté contractuelle est de nouveau utilisé pour obscurcir les inégalités réelles (et croissantes) du pouvoir de négociation dans le milieu de travail.

Pour ce qui est de l'exécution de la loi, on observe depuis longtemps que le régime des normes d'emploi souffre d'une application inadéquate, principalement réactive (en réagissant à des plaintes individuelles) et fait un piètre travail pour recouvrer l'argent trouvé comme dû aux personnes dont les plaintes ont eu gain de cause. La plus récente réforme – tout en donnant d'une part l'impression de promettre une application plus sérieuse par l'introduction d'amendes accrues et d'emprisonnement, ainsi que de nouvelles protections contre les représailles – crée des obstacles supplémentaires pour obtenir les versements monétaires exigibles.

Les employés sont encouragés à conclure une entente avec leurs employeurs respectifs et, s'ils n'y réussissent pas, à déposer une réclamation en bonne et due forme. Mais, même s'il est donné une suite pleinement favorable à la cause, avec une « ordonnance de paiement » émise contre l'employeur de l'employé, le recouvrement de l'argent dû reste très ténu. Les ordonnances de paiement vont à des agences de recouvrement

²⁵⁷ LNE. 2000, article 17.

²⁵⁸ *Ibid*, article 22.

privées et, comme il en est question plus loin, souvent les employeurs les ignorent tout simplement. Le gouvernement conservateur a d'abord plafonné puis éliminé un Programme de protection des salaires des employés, autrefois en place pour procurer une sécurité du revenu aux employés en vue de recouvrer des salaires impayés. Dans l'évaluation de Judy Fudge, la signification globale des changements a consisté à rendre plus facile aux employeurs d'esquiver leurs obligations légales²⁵⁹. Le glissement de la responsabilité de l'application vers les employés individuels et les agences de recouvrement privées, ainsi que l'élimination du Programme de protection des salaires des employés représentent des cas supplémentaires du déclin de l'aspect social dans la réglementation du travail.

Alors que la loi contient plusieurs outils pour son exécution, dont une disposition concernant des enquêtes ou des vérifications proactives, ainsi qu'une gamme de pouvoirs d'enquête et de sanctions, le système, comme nous l'avons indiqué plus haut, est d'abord réactif (réagissant à des plaintes individuelles) et bien des pouvoirs et des sanctions disponibles semblent en fait ne pas être utilisés. Le processus de base des plaintes se passe comme suit : un employé victime remplit un formulaire écrit de plainte, on l'encourage à résoudre le problème avec l'employeur, mais si ce n'est pas possible, la question est renvoyée à un agent des normes d'emploi (ANE) en vue d'une enquête. L'ANE jouit de nombre des mêmes pouvoirs que les ARA et les personnes qui font des vérifications fiscales : le pouvoir d'entrer et d'inspecter tout lieu autre qu'une habitation, le pouvoir d'exiger la production d'un dossier et le pouvoir d'interroger toute personne sur des sujets pertinents pour l'enquête²⁶⁰. Souvent, l'enquête inclura un établissement des faits pour lequel l'employé et l'employeur devront participer à une réunion avec un ANE²⁶¹. Contrairement à un ARA, un ANE a le pouvoir d'émettre une décision et si elle est en faveur de l'employé, d'émettre une « ordonnance de paiement » contre l'employeur, une ordonnance qui devient finale et contraignante après 30 jours²⁶². L'ANE peut décider d'étendre la portée de l'enquête au-delà de la plainte de la personne devant lui pour examiner plus largement les pratiques de l'employeur par une vérification. Cependant, les données du ministère suggèrent que cela se fait rarement (voir le tableau 3).

²⁵⁹ J. Fudge, *supra*, note 255.

²⁶⁰ LNE. 2000, *supra*, note 256, articles 91 et 92.

²⁶¹ *Ibid*, article 102.

²⁶² *Ibid*, article 103.

Tableau 3. Nombre et pourcentage des enquêtes des ANE par année

Année	Nombre d'inspections proactives	Pourcentage d'inspections proactives qui comportent une vérification	Pourcentage de plaintes donnant lieu à une vérification	Pourcentage du temps des ANE faisant des inspections proactives
2002-2003	357	38 %	4 %	1,4 %
2001-2002	1 156	64 %	5 %	2,4 %
2000-2001	1 543	70 %	6 %	1,9 %
1999-2000	1 426	66 %	6 %	1,7 %
1998-1999	1 279	54 %	8 %	1,5 %

En plus de la capacité d'émettre une ordonnance de paiement, un ANE peut aussi émettre une ordonnance exécutoire (un ordre de se conformer à une norme particulière, sans conséquence monétaire) ou un avis d'infraction qui comporte une sanction²⁶³. Une preuve empirique suggère que les ordonnances exécutoires et les avis d'infraction sont rarement émis. Finalement, existe aussi la possibilité d'une poursuite²⁶⁴. Les sanctions se sont accrues avec la nouvelle loi : la sanction maximale pour une personne qui se voit imposer une première condamnation est une amende allant jusqu'à 50 000 \$ et/ou 12 mois de prison et pour une société lors d'une première condamnation, une amende allant jusqu'à 100 000 \$²⁶⁵.

La politique de poursuite du ministère montre qu'une poursuite a pour but de promouvoir l'observation, par les effets dissuasifs généraux et spécifiques de la poursuite. La politique enjoint de prendre en compte le défaut de l'employeur de se conformer aux ordonnances ou aux avis d'infraction et aux infractions répétées. De plus, la politique donne la liste des divers facteurs à examiner au cours du processus de décision, pour déterminer une poursuite : la gravité de l'infraction, des facteurs aggravants ou atténuants, la disponibilité de solutions de rechange efficaces, la confiance du public dans la loi, l'historique de l'observation de la loi et la force des preuves ou des défenses.

²⁶³ *Ibid*, articles 108, 113 et 141.

²⁶⁴ *Ibid*, voir généralement les articles 131-139.

²⁶⁵ *Ibid*, article 132.

En contraste avec le traitement des cas de fraude à l'aide sociale, il faut remarquer notamment la prise en compte de facteurs atténuants avant la poursuite. La politique prévoit également clairement que lorsqu'un ANE a des motifs probables et raisonnables de croire qu'une infraction a été commise, qu'il envisage de procéder par voie de poursuite, qu'il envisage de déposer des accusations ou souhaite parler à la personne présumée pour la poursuite, il doit lire une mise en garde de la *Charte* à l'employeur de la personne et suivre d'autres procédures, comme les exigences de continuité des preuves saisies. Ici encore, on remarque le contraste avec les enquêtes d'un ARA, dans lesquelles la mise en garde de la *Charte* ne semble généralement pas donnée²⁶⁶.

Nonobstant la disponibilité des poursuites et les sanctions importantes en cas de condamnation, les poursuites sont extrêmement rares²⁶⁷. En 2001, le ministère du Travail a rendu compte d'un total de 37 condamnations, mais aucune de celles-ci ne concernait des infractions à la LNE; en 2002, sur 49 condamnations, une seule concernait une infraction à la LNE. Au total, il n'y a eu que trois condamnations pour des infractions à la LNE en trois ans. R. Adams, en examinant des données plus anciennes, remarque qu'au cours de la période 1978-1979, il y a eu quelque 60 poursuites actives, mais que depuis 1982-1983 il n'y en a eu que quatre par année²⁶⁸. Le ministre du Travail au moment de la rédaction de ce document, M. Chris Bentley, a déclaré le 26 avril 2004 dans une annonce faite à la presse : « L'an dernier, il y a eu plus de 15 000 plaintes contre des employeurs et une poursuite seulement a débuté. à partir de ce jour, l'exécution de la loi revient en beauté²⁶⁹. » Mais à moins de changements importants, il est clair que les employeurs peuvent contrevenir à la Loi avec un formidable sens de sécurité contre une poursuite, il leur est donné une grande latitude même pour des infractions flagrantes aux droits des travailleurs.

En ce qui a trait aux recouvrements, une fois qu'une ordonnance de paiement a été émise, comme nous l'avons brièvement indiqué plus avant, elle ira à une agence de

²⁶⁶ Ministère du travail de l'Ontario, Normes d'emploi, *Manuel des procédures*, Chapitre 7, « Application et recouvrements », section 7.7.2.1.

²⁶⁷ Les demandes faites au ministre par les cliniques d'aide juridique de diverses collectivités en vue de poursuivre des récidivistes sont constamment tombées dans l'oreille d'un sourd. Voir Scott Bergman, « A New Strategic Vision for the Workers Rights Division at Parkdale Community Legal Services: Putting the Money in the Hands of our Clients », Toronto, avril 2003, (document répertorié avec les auteurs).

²⁶⁸ Roy J. Adams, « Employment Standards in Ontario: An Industrial Relations Systems Analysis », *Relations industrielles* vol. 42, n° 1, 1987, p. 46 et 54.

²⁶⁹ Ministère du travail, Communiqué, 26 avril 2004.

recouvrement sous contrat avec le ministère du Travail, afin de recouvrer le montant dû à l'employé et des droits raisonnables²⁷⁰. La loi autorise aussi l'agence de recouvrement à conclure une entente avec la personne dont elle cherche à recouvrer l'argent. Si l'entente est de moins de 75 p. 100 du montant de l'ordonnance, et seulement dans ce cas, une approbation écrite du directeur est nécessaire. Autrement dit, l'agence de recouvrement privée peut convenir de régler une ordonnance émise par l'État, une ordonnance qui traduit prétendument un consensus social au sujet des normes minimales légales concernant des employés. Donc, un accord privé peut se faire – sans l'approbation de l'employé – pour faire passer les protections de l'employé sous la norme légale.

Ce qui est également gênant, c'est le nombre d'ordonnances de paiement en instance et le montant considérable d'argent dû aux employés – plus de 18 millions de dollars en 2002-2003. Les rapports financiers annuels du ministère (Tableau 4) montrent la répartition suivante :

Tableau 4. Ministère du Travail – Rapport financier annuel

Année	Nombre de dossiers de plainte menés à terme	Pourcentage en infractions	Pourcentage d'évaluations recouvrées (partiellement ou totalement)	Pourcentage de montants évalués non recouvrés	Montants non recouvrés
2002-2003	15 078	75 %	76 %	59 %	16 648 800 \$
2001-2002	12 457	74 %	78 %	68 %	19 978 000 \$
2000-2001	13 975	73 %	77 %	68 %	22 498 000 \$
1999-2000	12 880	72 %	75 %	61 %	16 119 000 \$
1998-1999	11 982	72 %	73 %	58 %	13 505 063 \$

Ces chiffres ne traduisent que la situation des employés qui ont déposé une plainte officielle; le montant total des salaires impayés est donc probablement plusieurs fois supérieur aux montants exprimés dans ces statistiques. Même si les données extraites par R. Adams datent déjà, elles contribuent à nous donner une certaine idée de l'apparence du tableau d'ensemble; en 1979, le taux global d'observation du paiement du salaire minimum était de 55 p. 100 pour quelque 55 000 travailleurs. Pour 1981-1885,

²⁷⁰ LNE., *supra*, note 256, articles 127-130.

des recouvrements ont été faits pour 900 employés par les procédures de la Direction générale des normes du travail, en corrigeant ainsi la situation de moins de 2 p. 100 des employés affectés²⁷¹. Cet état général de relâchement dans l'application des normes contraste de façon marquée avec l'application du régime réglementaire de l'aide sociale.

R. Adams répartit les employeurs contrevenants en trois groupes : les boudeurs, les hommes d'affaires véreux et ceux qui ont fait faillite. Dans cette topologie, les hommes d'affaires véreux sont ceux qui ont délibérément prévu de frauder les employés. Un modèle courant pour ce type d'employeur, explique R. Adams, consiste à établir une entreprise d'été puis, vers la fin de l'été, à cesser le paiement des salaires et à disparaître simplement. Il remarque également que le système actuel en est un dans lequel le criminel éventuel a peu de raisons de ne pas commettre un crime.²⁷² Ce qui nous amène à la comparaison finale que nous voudrions faire. Un nombre important d'employeurs enfreint régulièrement non seulement la *LNE*, mais aussi le Code criminel. Il n'y a qu'une probabilité extrêmement faible de poursuite judiciaire en vertu de l'une ou de l'autre - pratiquement, on n'a réellement entendu parler d'aucune poursuite en vertu du *Code*, nonobstant le fait que le comportement de certains employeurs (des hommes d'affaires véreux en particulier) répond à la définition de la fraude du Code criminel²⁷³. Les ordonnances de paiement émises par l'État sont régulièrement ignorées, sans conséquence. Il y a un vide virtuel dans l'exécution par l'État de ses propres lois. En outre, le discours politique concernant les infractions aux normes d'emploi ne parle pas de « fraude » ou de criminalité. Les employeurs, même ceux qui engagent des employés avec l'intention de ne pas les payer, ne sont pas qualifiés de criminels. Aucun outrage à la justice n'est exprimé au sujet du vol du travail par des employeurs sans scrupules, aucun du genre d'outrage moral exprimé au sujet des « fraudeurs » à l'aide sociale. L'utilisation par R. Adams des termes « crime » et « criminel » en rapport avec les infractions aux normes d'emploi est tout à fait exceptionnel. S. Snider suggère que les « processus idéologiques qui structurent la répartition par la société des blâmes ont

²⁷¹ R. J. Adams, *supra*, note 268, p. 58.

²⁷² *Ibid*, p. 54.

²⁷³ Voir Shannon Slattery, « The Criminal Law and the Employment Relationship: A New Perspective on Enforcing the Employment Standards Act » (Toronto, 2004) (Document répertorié avec les auteurs). S. Slattery identifie un large éventail de pratiques courantes des employeurs qui peuvent répondre au test de fraude criminelle, y compris en mentant à un employé au sujet des délais ou des montants de paiement; en engageant de nouveaux employés lorsque des salaires sont encore dus aux employés précédents; en engageant de nouveaux employés lorsque l'entreprise est au bord de la faillite; en engageant un nouvel employé sans intention de payer son salaire.

exonéré ces types d'actes préjudiciables et les acteurs qui en sont responsables²⁷⁴. » En même temps, ces mêmes processus idéologiques n'ont pas exonéré mais ont incriminé et diabolisé les personnes à faible revenu qui reçoivent l'aide sociale.

10 Conclusion

Notre analyse de la fraude à l'aide sociale fait apparaître un tableau déconcertant. Le discours et les pratiques qui réglementent la fraude à l'aide sociale agissent conjointement avec d'autres dispositifs du système réformé d'aide sociale de l'Ontario (p. ex., les réductions des prestations, le travail obligatoire, la définition de conjoint) pour refaire de la réception des prestations de l'aide sociale un activité moralement suspecte. Les bénéficiaires de prestations sont vus, au pire comme des criminels, et au mieux, comme des déviants censés manquer des vertus essentielles à un bon citoyen néo-libéral une solide éthique du travail, un sens de responsabilité pour soi et sa famille, un emploi durable. On attend des bénéficiaires d'Ontario au travail, alors qu'ils luttent pour se sortir des niveaux de prestations « qui ne tiennent pas compte de leurs exigences de base » (comme le stipulait autrefois le RAPC), qu'ils connaissent un nombre considérable de règles complexes et s'y conforment. Ils sont parfaitement conscients d'être constamment surveillés et mouchardés par un large éventail d'acteurs privés et publics. Ils connaissent non seulement un dénuement matériel, mais aussi la crainte, la honte, l'humiliation et un sens profond d'être des « autres », non des citoyens à part entière, mais des étrangers, perçus comme menaçants et auxquels on ne fait pas confiance.

Pour de nombreux observateurs, l'après-guerre a traduit l'évolution des droits sociaux pancanadiens de la citoyenneté, y compris, et c'est d'importance, l'accès aux prestations de l'assistance sociale. De ce point de vue, la citoyenneté a évolué au Canada de telle sorte que la fourniture collective de la sécurité sociale (éducation, santé, normes minimales de travail, satisfaction des besoins fondamentaux) était perçue comme l'un de ses éléments essentiels – le gens l'attendaient de l'État en vertu de leur statut de citoyens²⁷⁵. D'autres sont sceptiques au sujet de cette réclamation, préférant plutôt caractériser ces politiques sociales comme traduisant des compromis historiques

²⁷⁴ S. Snider, *supra*, note 203, p. 201.

²⁷⁵ Voir la collection par Dave Broad et Wayne Antony, *Citizens or Consumers? Social Policy in a Market Society*, Halifax:, Fernwood Publishing, 1999.

nécessaires pour préserver les intérêts du capital²⁷⁶. Mais, qu'on y voie la reconnaissance de droits sociaux ou un compromis historique opportun, ce qui est manifeste dans la dernière décennie est une rétraction d'une notion de droit à l'aide sociale. Plutôt que d'y voir une voie vers une citoyenneté à part entière ou comme une attestation de la citoyenneté d'une personne ou de son statut de membre, il est clair que les bénéficiaires de l'aide sociale sont de plus en plus relégués au rang de citoyens partiels ou rejetés, étrangers ce sont « eux », pas « nous »,

Comme il en a été question plus tôt, on a remplacé le droit à l'aide sociale par une notion contractuelle d'échange. Une conséquence en est que l'on voit souvent maintenant le fait de bénéficier de l'aide sociale, encadrée dans le rationalisme du marché libre, comme « une ponction publique par des personnes qui ont choisi de resquiller en ne faisant rien de leurs vies ». Le philosophe Alan Schrift a remarqué la façon dont ces réformes néo-libérales ont permis une forme étroite intéressée de retour réciproque vers les discours dominants actuels sur la manière dont l'État organise collectivement nos obligations envers les autres. « On doit se demander, écrit A. Schrift, quelles sortes de postulats concernant le don de cadeaux et la générosité sont à l'œuvre dans une société qui voit l'aide publique à ses membres les moins avantagés comme un cadeau illégitime, qui résulte dans un fardeau social injustifiable, qui ne peut être toléré plus longtemps, tout en voyant en même temps les renflouements de société et les allègements fiscaux de ses citoyens les mieux nantis comme des investissements légitimes pour l'avenir d'une nation²⁷⁷. »

Dépeints et compris comme des étrangers menaçants, comme des personnes dépourvues des vertus néo-libérales, qui désirent quelque chose pour rien, qui « prennent » plutôt que de « donner », qui « utilisent mal » le système d'aide sociale et en « abusent », les réclamations formulées par les prestataires de l'aide sociale sont vues avec une intense suspicion, comme éventuellement frauduleuses et certainement ne méritant pas la confiance. En conséquence, comme l'a montré notre étude, les prestations sont administrées dans un environnement d'examen minutieux poussé et incessant, et souvent avec hostilité. Les exigences généralisées de compte rendu et de

²⁷⁶ Broadbent, *supra*, note 20.

²⁷⁷ A.D. Schrift, « Introduction: Why Gift? » dans A.D. Schrift (ed.), *The Logic of the Gift: Towards an Ethic of Generosity*, New York, Routledge, 1997, p. 19.

divulgate, les consentements exceptionnellement larges à la divulgation de renseignements personnels, les visites domiciliaires, les lignes de dénonciation, les interrogations agressives et les interactions humiliantes constituent la réalité vécue par les bénéficiaires d'Ontario au travail. On prend pour acquis que les abus, mauvais usages et fraudes du système sont flagrants et l'on assume donc constamment que les bénéficiaires des prestations « mijotent encore quelque mauvais coup ».

Comme l'a documenté notre rapport, une bonne part de ce qui est souvent appelé « fraude à l'aide sociale » – et contrôlé à ce titre – est loin d'être une activité qui fait l'objet d'une loi criminelle. Comme il en a été question plus avant, les condamnations criminelles pour fraude concernant l'aide sociale sont extrêmement rares, ne représentant en 2001-2002 que 0,1 p. 100 du nombre de cas de l'aide sociale. Notre analyse suggère que la « fraude à l'aide sociale », comme elle est maintenant constituée, comprend toutes les infractions à l'une ou l'autre d'une masse de règles complexes, souvent contradictoires et fréquemment contre-productives, qui régissent l'administration de l'aide sociale. Et comme nous l'avons détaillé, nombre de ces règles et règlements sont si vagues et sources de confusion, qu'ils semblent conçus intentionnellement pour faire de la réception de l'aide sociale une activité ingouvernable, qui comporte de manière inhérente, l'infraction à de règles et donc une « fraude à l'aide sociale ». Comme cela devrait ressortir clairement de notre étude, la réglementation qui concerne les « revenus non déclarés » et « l'homme à la maison » en particulier est si capricieuse et vague qu'aucune personne raisonnable ne pourrait se conduire d'une façon qui ne le mettrait pas en danger d'être accusé de fraude en bénéficiant de l'aide sociale. Il en est particulièrement ainsi lorsque l'on considère les pouvoirs considérables et souvent arbitraires des agents d'évaluation de l'admissibilité, l'ambiguïté de la façon dont les fonctionnaires appliquent les règles et le règlement dans les emplacements locaux et l'utilisation de la ligne de dénonciation de la « fraude à l'aide sociale », qui transmet ce qui traduit souvent des commérages malveillants en action officielle. C'est le service de contrôle très informel de ce réseau, alimenté par des préjugés stéréotypés concernant les personnes bénéficiant de l'aide sociale, qui résulte en la cessation des prestations, les évaluations de paiements en trop, des accusations de fraude et des accusations formelles de fraude.

Le caractère normatif du crime de la fraude à l'aide sociale vient non seulement de la complexité et de l'imprécision des règles et du règlement qui régissent l'aide sociale, mais aussi des disparités qui existent entre la réglementation de la fraude à l'aide sociale et d'autres formes de d'actions fautives économiques. Comme nous l'avons remarqué, presque à tous égards la fraude fiscale et les infractions aux normes d'emploi sont vues d'une manière beaucoup moins punitive et sévère, pour ce qui est de la culpabilité morale attachée à la conduite, la gamme d'outils de détection et d'exécution de la loi et les sanctions qui suivent une condamnation. Cette disparité suggère une claire distinction normative en place, qui s'aligne sur les valeurs néo-libérales qui voient les gens pauvres comme ne méritant pas un soutien, mais plutôt un examen minutieux poussé et un traitement inéquitable. Ceci nous amène à un paradoxe troublant que provoque l'établissement de la fraude à l'aide sociale comme un crime : bien qu'étant dépeint comme une menace sérieuse pour le public et bien qu'il fasse l'objet de modifications importantes dans la loi et les voies judiciaires, ce mode de réglementation semble extrajudiciaire, non seulement dans les moyens hautement informels dans lesquels la réglementation est exécutée, mais aussi dans la façon dont il place souvent les bénéficiaires de l'aide à l'extérieur des mesures de protection et des principes de l'administration de la justice criminelle. Par exemple, en droit, un aspect fondamental de la culpabilité, celui de la *mens rea*, n'est souvent pas mis en question de manière adéquate dans l'établissement de la culpabilité. Également, des distinctions juridiques bien établies entre erreur et fraude, qui sont présentes dans la jurisprudence de la fraude fiscale, ne sont souvent pas faites dans les cas où les bénéficiaires sont exclus de façon informelle sous le manteau de la fraude à l'aide sociale.

Nous en arrivons donc à la conclusion que le fait lui-même de bénéficier de l'aide sociale s'est criminalisé par la catégorie de la fraude à l'aide sociale. Le simple fait de recevoir l'aide sociale a pour résultat l'insertion d'une personne dans la catégorie d'objet pénal dans un climat de condamnation morale, de surveillance, de suspicion et de pénalité. Cette criminalisation est nettement attribuée à un sexe du fait que la majorité des personnes bénéficiant de l'aide sociale sont des femmes et que la majorité d'entre elles sont des parents uniques. Des opinions préjudiciables, intégrées historiquement, à propos des femmes seules et des mères seules – elles sont irresponsables, de mœurs légères, paresseuses et ayant besoin d'un homme pour s'en occuper – répandent des stéréotypes au sujet des personnes recevant l'aide sociale et sont renforcées

implicitement par la réglementation du rôle de l'homme à la maison, en particulier. Et ce n'est pas seulement l'aspect intime de la vie des femmes qui est utilisée comme domaine de contrôle dans la réglementation de l'aide sociale, mais aussi la sphère sociale de la vie quotidienne. Malgré une rhétorique de responsabilité de la collectivité dans les discours du gouvernement, ce sont les gens eux-mêmes qui peuvent constituer un réseau de soutien dans la collectivité – les voisins, la famille, les petits amis, les propriétaires, les cadres scolaires – qui sont de nouveau responsabilisés comme agents pour dénoncer toute fraude perçue ou sont éventuellement complices d'une infraction aux règles en apportant un soutien, en achetant par exemple de la nourriture pour une mère et son enfant, qui a épuisé ce qui est une prestation tout à fait inadéquate pour le mois. Le caractère insidieux de cette criminalisation dévalue complètement les femmes comme mères – le fait d'être parent unique survivant dans la pauvreté consiste simplement à « s'installer » et « ne rien faire ». Ce n'est pas étonnant que vivre de l'aide sociale se caractérise par une expérience de crainte, de justice vengeresse et d'isolement – des caractères qualitatifs que la « répression » de la fraude à l'aide sociale produit intentionnellement.

Bibliographie

Table des cas

Fraude à l'aide sociale

Broomer c. Ontario (A.G.) (5 juin 2002), Toronto 02-CV-229203CM3 (Ont. Sup. Ct.).

Johnson c. Ontario (A.G.) (2003), 110 C.R.R. (2d) 155 (Sup. Ct.).

R. c. Aigbokhae (1992), 54 O.A.C. 72.

R. c. Adeti-Bastine, [1998] O. J. n° 5269 (Gen. Div.) (QL).

R. c. Anderson, [2000] O. J. n° 1485 (Ct. of Jus.) (QL).

R. c. Anderson-Davis, 2000 BCSC 42.

R. c. Bingham (1986), 67 A.R. 230 (C.A.).

R. c. Bloomfield, [2001] O.T.C. 276 (Sup. Ct.).

R. c. Bond, [1994] O. J. n° 2185 (Gen. Div.) (QL).

R. c. Bowditch, [1999] O. J. n° 899 (Prov. Div.) (QL).

R. c. Bunde, [1995] O. J. n° 213 (Gen. Div.) (QL).

R. c. Bushie, [1998] O. J. n° 5919 (Gen. Div.) (QL).

R. c. Cameron (1999), 241 A.R. 87 (Q.B.).

R. c. Carlson (1996), 141 Sask. R. 168 (C.A.).

R. c. Choquette (1989), 81 Sask. R. 259 (C.A.).

R. c. Chubey (1989), 80 Sask. R. 93 (C.A.).

R. c. Clark, [1996] O. J. n° 4729 (Prov. Div.) (QL).

R. c. Clarke (2003), 176 O.A.C. 213.

R. c. Clay (1989), 78 Sask. R. 83 (C.A.).

R. c. Coulter, [1995] O. J. n° 645 (Prov. Div.) (QL).

R. c. D'Amour, [2000] O. J. n° 5122 (Sup. Ct.) (QL).

R. c. DeFazio, [1997] O. J. n° 5510 (Prov. Div.) (QL).

R. c. Dugbazah, [1995] O. J. n° 891 (Prov. Div.) (QL).

R. c. Dunham (1989), 80 Sask. R. 92 (C.A.).

R. c. Dunn (1993), 105 Nfld. & P.E.I.R. 18 (P.E.I.C.A.).

R. c. Durocher (1992), 100 Sask. R. 108 (C.A.).

R. c. Fayant (1990), 83 Sask. R. 168 (Q.B.).

R. c. Friesen, [1994] B.C.J. n° 374 (C.A.) (QL).

R. c. Gagnon, [1993] Q.J. n° 2028 (C.A.) (QL).

R. c. Gallagher, [1996] O. J. n° 4761 (Prov. Div.) (QL).

R. c. Gladu (1986), 29 C.C.C. (3d) 186 (C.A.) (QL).

R. c. Hébert, 1993 Carswell Que 1831 (Pen. & Crim. Div.) (eC).

R. c. Hiltz (1989), 94 N.S.R. (2d) 309 (C.A.).

R. c. Hughes, [1998] S.J. n° 420 (Prov. Ct.) (QL).

R. c. Hunt, 2000 SKQB 89.

R. c. Jantunen, [1994] O. J. n° 933 (Gen. Div.) (QL).

R. c. Jantunen, [1997] O. J. n° 1369 (C.A.) (QL).

R. c. Kems, [1992] O. J. n° 1724 (Prov. Div.) (QL).

R. c. Kiesman (1991), 75 Man. R. (2d) 314 (C.A.).

R. c. Knowles, [1994] B.C.J. n° 1528 (C.A.) (QL).

R. c. Lalonde (1995), 22 O. R. (3d) 275 (Gen. Div.).

R. c. Lawani (1999), 123 O.A.C. 136 (C.A.).

R. c. Laybolt (1985), 20 C.C.C. (3d) 263 (P.E.I.C.A.).

R. c. Leaming, [1992] A.J. n° 1033 (Prov. Ct.) (QL).

R. c. Luke, [2001] O. J. n° 4727 (Sup.Ct.) (QL).

R. c. Mahoney, [1996] N.B.R.(2d) (Supp.) n° 76 (Q.B.).
R. c. Maldonado, [1998] O. J. n° 3209 (Prov. Div.) (QL).
R. c. Marcelino (1998), 107 B.C.A.C. 43.
R. c. McDougall (1992), 105 Sask. R. 71 (C.A.).
R. c. McGillivray, [1992] A.J. n° 886 (Prov. Ct. Crim. Div.) (QL).
R. c. McIsaac, [1998] B.C.J. n° 1946 (S.C.) (QL).
R. c. Obazee, [1995] O. J. n° 4113 (Gen. Div.) (QL).
R. c. Oghide, [1993] O. J. n° 1006 (Gen. Div.) (QL).
R. c. Oliynyk (2002), 219 Sask. R. 270 (C.A.).
R. c. Parisé (1994), 153 N.B.R.(2d) 72 (Q.B.).
R. c. Parisé (1995), 166 N.B.R. (2d) 202 (C.A.).
R. c. Parisé, [1996] 3 S.C.R. 408.
R. c. Pashie, [1994] A.J. n° 403 (Prov. Ct. Crim. Div.) (QL).
R. c. Plemel, [1995] O. J. n° 4155 (Gen. Div.) (QL).
R. c. Pomeroy (1993), 139 N.B.R.(2d) 101 (Q.B.).
R. c. Pomeroy (1993), 133 N.B.R.(2d) 444 (Q.B.).
R. c. Reid (1995), 137 N.S.R.(2d) 293 (C.A.).
R. c. Rezansoff, [1984] 1 W.W.R. 285 (Sask. C.A.).
R. c. Rizzetto (2002), 210 N.S.R.(2d) 67 (C.A.).
R. c. Rogers, [2001] O. J. n° 5203 (Ct. of Jus.) (QL).
R. c. Rouse (1988), 39 C.C.C.(3d) 115 (Alta. C.A.).
R. c. Russell (1997), 103 O.A.C. 318.
R. c. Ryman (1996), 16 O.T.C. 334 (Gen. Div.).
R. c. Scott, 1998 ABCA 10.
R. c. Sedra, [1996] O. J. n° 1482 (Prov. Div.) (QL).
R. c. Sewilam, [2000] O. J. n° 5489 (Ct. of Jus.) (QL).
R. c. Shibley, [1998] O. J. n° 2323 (Gen. Div.) (QL).
R. c. Siemens (1999), 136 C.C.C.(3d) 353 (Man. C.A.).
R. c. Slaght, [1995] O. J. n° 4192 (Gen. Div.) (QL).
R. c. Spitznagel (1993), 36 B.C.A.C. 47.
R. c. Sreedhar (1986), 48 Sask. R. 237 (C.A.).
R. c. Stapley, [1997] O. J. n° 3235 (Gen. Div.) (QL).
R. c. Stewart (1989), 79 Nfld. & P.E.I.R. 6 (P.E.I.S.C.).
R. c. Tanasichuk (1994), 156 N.B.R. (2d) 200 (Q.B.).
R. c. Thurrott, [1972] 1 O.R. 460 (C.A.).
R. c. Wakil (2001), 150 O.A.C. 194.
R. c. Wardrobe, [1998] B.C.J. n° 2424 (Prov. Ct.) (QL).
R. c. Williams (1994), 148 N.B.R. (2d) 318 (C.A.).
R. c. Wilton (1991), 93 Sask. R. 184 (C.A.).
R. c. Wolfchild, [1996] A.J. n° 271 (C.A.) (QL).
R. c. Wuttunee, [1996] S.J. n° 687 (Prov. Ct.) (QL).
R. c. Yates, 2002 BCCA 583.

Fraude générale

R. c. MacDougall, [1982] 2 S.C.R. 605.
R. c. Olan, [1978] 2 S.C.R. 1175.
R. c. Théroux, [1993] 2 S.C.R. 5.
R. c. Zlatic, [1993] 2 S.C.R. 29.

Évasion fiscale

Agence des douanes et du revenu du Canada c. Gendron, [2003] R.J.Q. 1688 (Pen. & Crim. Div.) (QL).

R. c. Artinian (1995), 25 O.R. (3d) 433 (Prov. Div.).

R. c. Ayling, [1998] O. J. n° 6428 (Gen. Div.) (QL).

R. c. Bortolussi (1997), [1998] 1 C.T.C. 145 (Ont. Gen. Div.).

R. c. Chusid (2002), [2003] 4 C.T.C. 228 (Ont. Sup. Ct.).

R. c. DiPalma, [2002] O. J. n° 2684 (C.A.) (QL).

R. c. Dwyer, [2000] O.T.C. 706 (Sup. Ct.).

R. c. Lacroix, [1999] O. J. n° 5704 (Sup. Ct.) (QL).

R. c. Lang (1989), 90 D.T.C. 6151 (B.C. Prov. Ct.).

R. c. Lettroy (2000), 47 O.R. (3d) 517 (Sup. Ct.).

R. c. Ling, [2002] 3 S.C.R. 814.

R. c. McGregor, [2001] O. J. n° 2321 (Ct. of Jus.) (QL).

R. c. McGuigan, [2002] O. J. n° 3989 (Ct. of Jus.) (QL).

R. c. Nagda, [2002] D.T.C. 7158 (Ont. Sup. Ct.).

R. c. Silvestri, [2001] D.T.C. 5595 (Ont. Sup. Ct.).

R. c. Sparks, [1995] O. J. n° 3041 (Prov. Div.) (QL).

R. c. Terracina (1999), [2000] 2 C.T.C. 315 (Ont. Sup. Ct.).

R. c. Terracina (1999), [2000] 2 C.T.C. 486 (Ont. Sup. Ct.).

Détermination de la peine

R. c. Proulx, [2000] 1 R.C.S. 61.

R. c. Wu, [2003] 3 R.C.S. 530.

Charte des droits dans les enquêtes

James Richardson & Sons, Ltd. c. Canada (Ministre du Revenu national), [1984]

1 S.C.R. 614.

Renvoi du ministre du Revenu national c. Kruger Inc. (1984), 13 D.L.R. (4^e) 706 (F.C.A.).

R. c. Jarvis, [2002] 3 R.C.S. 757.

R. c. Ling, [2002] 3 R.C.S. 814.

Lois

Projet de loi 63 *Loi modifiant la Loi de 2000 sur les normes d'emploi en ce qui concerne les heures de travail et d'autres questions*, 1^{ère} Sess., 38^e Lég., Ontario, 2004 (sanctionné le 9 décembre 2004), L.O. 2004, c. 21.

Loi de 2000 sur les normes d'emploi, L.O. 2000, c. 41.

Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. 1985 (5^e suppl.), c. 1.

Loi de 1997 sur le programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, L.O. 1997, c. 25, Annexe B.

Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail, L.O. 1997, c. 25, Annexe A.

Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail, Règlement de l'Ontario 134/98 modifié jusqu'au Règlement de l'Ontario 231/04.

Documents secondaires : documents du gouvernement

1990 - Rapport du vérificateur général du Canada, Ottawa, Bureau du vérificateur général, 1990.

1994 - Rapport du vérificateur général du Canada, Ottawa, Bureau du vérificateur général, 1994.

1999 - Rapport du vérificateur général du Canada, Ottawa, Bureau du vérificateur général, 1999.

2001 Rapport de la vérificatrice générale du Canada, Ottawa, Bureau de la vérificatrice générale, 2001.

Rapport annuel 2002 du vérificateur provincial de l'Ontario, Toronto, Bureau du vérificateur général de l' Ontario, 2002.

Vérificateur général du Canada, « Commentaires d'introduction au Comité des comptes publics : Revenu Canada – Initiative sur l'économie clandestine (Chapitre 2, Rapport d'avril 1999) », 11 mai 1999, http://www.oag-bvq.gc.ca/domino/other.nsf/html/99pa08_f.html (accès le 24 janvier 2005).

Canada, Conseil national du bien-être social, *Revenus du bien-être social 2003*, Ottawa:, Conseil national du bien-être social, 2004.

Agence du revenu du Canada, « Dispositions en matière d'équité » (dernier accès le 24 janvier 2005), <http://www.cra-arc.gc.ca/agency/fairness/fair-prov-f.html>.

Agence du revenu du Canada, « C00-1R : Programme de divulgations volontaires », 30 septembre 2002, <http://www.cra-arc.gc.ca/E/pub/tp/ic00-1r/ic00-1r-e.pdf> (dernier accès le 24 janvier 2005).

Agence du revenu du Canada, « IC71-14R3 : La vérification fiscale », 18 juin 1984, <http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tp/ic71-14r3/LISEZ-MOI.html> (dernier accès le 24 janvier 2005).

Agence du revenu du Canada, « C73-10R3 : L'évasion fiscale », 13 février 1987, <http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tp/ic73-10r3/LISEZ-MOI.html> (dernier accès le 24 janvier 2005).

Agence du revenu du Canada, « Enquêtes : Quoi nous dire », http://www.cra-arc.gc.ca/agency/investigations/tell_us-f.html (dernier accès le 24 janvier 2005).

Agence du revenu du Canada, « Enquêtes : Comment nous joindre », http://www.cra-arc.gc.ca/agency/investigations/reach_us-f.html (dernier accès le 24 janvier 2005).

Agence du revenu du Canada, « Communiqué : Plus grande équité en raison du Programme de divulgations volontaires », 12 juin 2000. http://www.cra-arc.gc.ca/newsroom/releases/2000/june/voluntary_disclosures_program-f.html (dernier accès le 24 janvier 2005).

Agence du revenu du Canada, « Poursuites Ontario », (denier accès le 23 septembre 2004), <http://www.cra-arc.gc.ca/newsroom/prosecutions/on/menu-e.html>.

Agence du revenu du Canada, « Poursuites », <http://www.cra-arc.gc.ca/newsroom/prosecutions/menu-e.html> (dernier accès le 24 janvier 2005).

Agence du revenu du Canada, « L'ARC met en garde les Canadiens contre les mythes » au sujet de l'impôt et des taxes, <http://www.cra-arc.gc.ca/newsroom/myths/menu-e.html> (dernier accès le 24 janvier 2005).

Agence des douanes et du revenu du Canada, *Compliance, Tax Cheating and Social Change in Canada*, 2002-2003.

Assemblée législative de l'Ontario, *Journal des débats (Hansard)*, 3^e sess., 35^e Lég., 24 mars 1994.

Assemblée législative de l'Ontario, *Journal des débats (Hansard)*, 3^e sess., 35^e Lég., 28 mars 1994.

Assemblée législative de l'Ontario, *Journal des débats (Hansard)*, 3^e sess., 35^e Lég., 29 mars 1994.

Assemblée législative de l'Ontario, *Journal des débats (Hansard)*, 3^e sess., 35^e Lé., 13 juin 1994.

Assemblée législative de l'Ontario, *Journal des débats (Hansard)*, 1^{ère} sess., 36^e Lég., 28 septembre 1995.

Assemblée législative de l'Ontario, *Journal des débats (Hansard)*, 1^{ère} sess., 3^{te} Lég., 2 octobre 1995.

Assemblée législative de l'Ontario, *Journal des débats (Hansard)*, 1^{ère} sess., 36^e Lég., 2 octobre 1995.

Assemblée législative de l'Ontario, *Journal des débats (Hansard)*, 1^{ère} sess., 36^e Lég., 4 octobre 1995.

Assemblée législative de l'Ontario, *Journal des débats (Hansard)*, 1^{ère} sess., 36^e Lég., 25 novembre 1997.

Assemblée législative de l'Ontario, Bibliothèque de l'Assemblée législative, Projet de loi 63, *Loi modifiant la Loi de 2000 sur les normes d'emploi en ce qui concerne les heures de travail et d'autres questions 2004 : situation actuelle*, <http://www.ontla.on.ca/library/bills/381/63381.htm> (dernier accès le 24 janvier 2005).

Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent de la politique sociale, *Journal des débats (Hansard)*, 1^{ère} sess., 38^e Lég., 28 novembre 2004.

Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, *Fact Sheet: The Ontario Welfare Fraud Hotline*, Toronto, Ministère des Services sociaux et communautaires, avril 1997.

Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, *Fact Sheet: Social Assistance Fraud Control Report*, Toronto, Ministère des Services sociaux et communautaires, novembre 1997.

Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, *Fact Sheet: Welfare Fraud Control Report 1997-98*, Toronto, Ministère des Services sociaux et communautaires, 1998.

Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, *Welfare Fraud Control Report, 1998-99*. Toronto, Ministère des Services sociaux et communautaires, janvier 2000.

Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, *Welfare Fraud Control Report 1999-2000*, Toronto, Ministère des Services sociaux et communautaires, novembre 2000.

Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, *Welfare Fraud Control Report 2000-2001*, Toronto, Ministère des Services sociaux et communautaires, janvier 2002.

Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance de l'Ontario, *Welfare Fraud Control Report 2001-2002*, Toronto, Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance, juin 2003.

Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, *Ontario Disability Support Program Policy Bulletin 003-2000*, Toronto, Ministère des Services sociaux et communautaires, 8 mars 2000).

Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance de l'Ontario, *Ontario Works: Verification Standards (Directive n° 8.0)*, Toronto, Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance, septembre 2001.

Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance de l'Ontario, *Ontario Works: Home Visits (Directive n° 12.0)*, Toronto, Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance, septembre 2001.

Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance de l'Ontario, *Ontario Works: Income (Directive n° 16.0)*, Toronto, Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance, septembre 2001.

Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance de l'Ontario, *Ontario Works: Residence Requirements (Directive n° 18.0)*, Toronto, Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance, septembre 2001.

Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance de l'Ontario, *Ontario Works: Co-Residency (Directive n° 19.0)*, Toronto, Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance, septembre 2001.

Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance de l'Ontario, *Ontario Works: Overview of Monitoring Eligibility (Directive n° 42.0)*, Toronto, Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance, septembre 2001.

Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance de l'Ontario, *Ontario Works: Reviewing Eligibility (Directive n° 43.0)*, Toronto, Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance, septembre 2001.

Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance de l'Ontario, *Ontario au travail : répression des fraudes (Directive 45.0)*, Toronto, Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance, septembre 2001.

Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, *Ontario au travail : répression des fraudes (Directive n° 45.0)*, Toronto, Ministère des Services sociaux et communautaires, janvier 2004.

Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, Iniyé de formation provinciale, Direction du soutien administratif, *Draft ERO Core Training: ODSPB Revision – 27 juin 2001*, Toronto, Ministère des Services sociaux et communautaires, 27 juin 2001.

Ministère du Travail de l'Ontario, *Employment Practices Branch: 1998-99 Fiscal Year Report*, Toronto, Ministère du Travail, 1999).

Ministère du Travail de l'Ontario, *Employment Practices Branch: 1999-00 Fiscal Year Report* Toronto, Ministère du Travail, 2000.

Ministère du Travail de l'Ontario, *Employment Practices Branch: 2000-01 Fiscal Year Report*, Toronto, Ministère du Travail, 2001.

Ministère du Travail de l'Ontario, *Employment Practices Branch: 2001-02 Fiscal Year Report*, Toronto, Ministère du Travail, 2002.

Ministère du Travail de l'Ontario, *Employment Practices Branch: 2002-03 Fiscal Year Report*, Toronto, Ministère du Travail, 2003.

Ministère du Travail de l'Ontario, *Employment Standards Procedures Manual*, Toronto, Ministère du Travail, 15 novembre 2002, révisé au 5 décembre 2003.

Ministère du Travail de l'Ontario, « Communiqué : Le gouvernement McGuinty prend des mesures pour protéger les travailleurs », 26 avril 2004.

<http://www.gov.on.ca/LAB/english/news/2004/04-53.html> (dernier accès le 10 novembre 2004).

Ontario, *Rapport du Comité d'examen de l'aide sociale : Transitions*, Toronto, Comité d'examen de l'aide sociale, 1988.

Documents secondaires : livres et rapports

Applied Research Centre. *From Poverty to Punishment: How Welfare Reform Punishes the Poor*, Oakland, CA: Applied Research Centre, 2002.

Bashevkin, Sylvia. *Welfare Hot Buttons: Women, Work, and Social Policy Reform*, Toronto, University of Toronto Press, 2002.

Broad, Dave et Wayne Antony. *Citizens or Consumers?: Social Policy in a Market Society*, Halifax: Fernwood Publishing, 1999.

Brooks, Neil & Anthony N. Doob. *Making Taxpayer Compliance Easier: Preliminary Findings of a Canadian Survey* (document préparé pour novembre 1990, United States Internal Revenue Service Research Conference) Toronto, Osgoode Hall Law School, 1990.

Institut canadien de recherche sur le droit et la famille, *A Literature Review of Welfare Fraud: Nature, Extent and Control*, préparé pour le Comité d'évaluation de l'aide sociale, 1987.

Centre d'action pour la sécurité du revenu. *Ontario Works Basic Needs Allowance*, <http://www.incomesecurity.org> (dernier accès le 8 octobre 2003).

Cook, Dee. *Rich Law, Poor Law: Differential Response to Tax and Supplementary Benefit Fraud*, Philadelphia, Open University Press, 1989.

Comité technique de la fiscalité des entreprises. *Rapport du Comité technique de la fiscalité des entreprises*.

Conseil national du bien-être social, *La justice et les pauvres*, Conseil national du bien-être social, printemps 2000.

Cossmann, Brenda et Judy Fudge, éd. *Privatization, Law, and the Challenge to Feminism*, Toronto, University of Toronto Press, 2002.

Dymond, A. Christopher, Robert J. Reid, et Michael A. Curran. *Income Tax Administration, Avoidance and Evasion*, Toronto, Butterworths, 1981.

Ewart, J. Douglas, *Criminal Fraud*, Toronto, Carswell Legal Publications, 1986.

Garland, David. *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.

Glasbeek, Harry. *Wealth by Stealth: Corporate Crime, Corporate Law, and the Perversion of Democracy*, Toronto, Between the Lines, 2002.

Herd, Dean et Andrew Mitchell. *Discouraged, Diverted and Disentitled: Ontario Works' New Service Delivery Model*, Toronto, Community Social Planning Council of Toronto & Ontario Social Safety Network, 2002.

Hermer, Joe et Janet Mosher, éd. *Disorderly People: Law and the Politics of Exclusion in Ontario*, Halifax: Fernwood Publishing, 2002.

Innes, William I. *Tax Evasion*, Toronto, Carswell, 2003.

Gutierrez, Anne Marie, *The Interaction of the Criminal Law and the Income Maintenance System in Ontario*, Rapport de recherche pour le Comité d'examen de l'aide sociale, 1987.

Little, Margaret J. H. « *No Car, No Radio, No Liquor Permit: The Moral Regulation of Single Mothers in Ontario* », 1920-1997, Toronto, Oxford University Press, 1998.

MacDonald, C.A. (Tina), Duncan F. MacDonald, et Sheila Blair. *Reducing Fraud and Waste in Income Security Programs in Canada*, Edmonton: C.A. MacDonald & Associates, 1995. (Rapport pour le Fraser Institute, Ottawa).

Matthews, Deb. *Rapport présenté à l'honorable Sandra Pupatello, ministre des Services sociaux et communautaires : Examen des programmes d'aide à l'emploi du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, décembre 2004.

Mosher, Janet, Patricia Evans et Margaret Little. *Une marche en terrain glissant : Les femmes maltraitées et leurs expériences avec le système de bien-être social de l'Ontario*, Woman and Abuse Welfare Research Project, 2004.

Nightingale, Brenda L. *The Law of Fraud and Related Offences*, Scarborough, Ont.: Carswell, 1996.

Peat, Marwick et Partners, *Welfare Fraud and Overpayment: Final Report*, préparé pour le Comité d'examen de l'aide social, 1987.

Raphael, Dennis (éd.). *Social Determinants of Health: Canadian Perspectives*, Toronto, Canadian Scholars Press, 2004.

Roach, Kent. *Criminal Law* (2^e éd.) Toronto, Irwin Law, 2000.

Silliman, Jael et Anannya Bhattacharjee, *Policing the National Body, Race, Gender and Criminalization*, Cambridge, South End Press, 2002.

Sopinka et al., *The Law of Evidence in Canada*, 2^e éd., Toronto, Butterworths, 1999

Swanson, Jean. *Poor-bashing: The Politics of Exclusion*, Toronto, Between the Lines, 2001.

Wilkie, Meredith. *Women Social Security Offenders: Experiences of the Criminal Justice System in Western Australia*, Nedlands, Australia, University of Western Australia Crime Research Centre, 1993.

Yalnizyan, Armine, *Canada's Great Divide: The politics of the growing gap between rich and poor in the 1990s*, Toronto, Centre for Social Justice, 2000.

Documents secondaires : articles

Adams, Roy J. « Employment Standards in Ontario: An Industrial Relations Systems Analysis », *Relations Industrielles*, vol. 21, n° 1, 1987, p. 46.

Beckett, Katherine et Bruce Western. « Governing Social Marginality: Welfare, Incarceration, and the Transformation of State Policy » *Punishment and Society*, vol. 3, n° 1, 2001, p. 43.

Bergman, Scott. « A New Strategic Vision for the Workers Rights Division at Parkdale Community Legal Services: Putting Money in the Hands of our Clients », Toronto, Scott Bergman, avril 2003. Document répertorié avec l'auteur.

Brooks, Neil. « The Challenge of Tax Compliance », dans Chris Evans & Abe Greenbaum, (éd.) *Tax Administration: Facing the Challenges of the Future*, St. Leonards, New South Wales, Prospect Media, 1998, p. 7.

Canadian Social Research Links. « Spouse-in-the-House: The Falkiner Case », 12 octobre 2004) <http://www.canadiansocialresearch.net/spouse.htm> (dernier accès le 12 janvier 2004).

Carruthers, Errlee, « Prosecuting Women for Welfare Fraud in Ontario: Implications for Equality », *revue des lois et des politiques sociales*, vol. 11, 1995, p. 24.

Chun, Dorothy et Shelley Gavigan. « Welfare Law, Welfare Fraud, and the Moral Regulation of the Never Deserving Poor », *Social and Legal Studies*, vol. 13, n° 2, 2004, p. 219.

Cook, Dee. « Women on Welfare: In Crime or Injustice? » dans Pat Carlen & Anne Worrall, éd. *Gender, Crime and Justice*, Milton Keynes, Eng: Open University Press, 1987, p. 28.

Dean, Hartley. « Le civisme social en péril : les effets contre-productifs des procédures de contrôle effectuées par l'administration de la sécurité sociale », document présenté à la 2^e Conférence internationale de recherche sur la sécurité sociale de l'Association internationale de la sécurité sociale, Jérusalem, 25 au 28 janvier 1998 (document répertorié avec l'auteur).

Doherty, David H. « The Mens Rea of Fraud », *Crim. L.Q.*, vol. 25, 1982-1983, p. 348.

« Editorial: New workweek bill lacks enforcement », *Toronto Star*, 3 mai 2004.

Emond Harnden LLP, « Changes to Employment Standards Act Imminent », *Focus*, vol. 1, n° 1, septembre 1996, p. 4 (QL).

Fineman, Martha L. « Images of Mothers in Poverty Discourses », *Duke L.J.* 1991, p. 274.

Fudge, Judy. "The Real Story: An Analysis of the Impact of Bill 49, The Employment Standards Improvement Act, upon Unorganized Workers", Toronto, Judy Fudge, 1996, (document répertorié avec l'auteur).

Fudge, Judy, Eric Tucker et Leah Vosko. *Le concept légal de l'emploi : la marginalisation des travailleurs*, document préparé pour la Commission du droit du Canada, 25 octobre 2002, http://www.lcc.gc.ca/research_project/02_concept_1-fr.asp?lang_update=1 (dernier accès le 24 janvier 2005).

Gouldner, A. W. « The Importance of Something for Nothing » dans *For Sociology: Renewal and Critique in Sociology Today*, Allen Lane, London, 1973.

Groupe de travail sur les normes d'emploi et Fédération du travail de l'Ontario. *Response to the Liberal Government's Amendments on Overtime and Improved Enforcement of the Employment Standards Act, Bill 63*, Toronto, Employment Standards Work Group & Ontario Federation of Labour, 5 mai 2004 (document répertorié avec l'auteur).

Krishna, Vern. « Reassessments Based on Fraud or Misrepresentation », *Can. Curr. Tax*, vol. 3, n° 34, octobre 1992, A25.

Krishna, Vern. « Income Tax Audits », *Can. Curr. Tax*, vol. 13, n° 12, septembre 2003, p. 115.

Lalonde, Lise, « Tory Welfare Policies: A View From the Inside », dans Diana S. Ralph et al., (éd.), *Open for Business, Closed to People: Mike Harris's Ontario*, Fernwood Publishing.

Lane, Marion E. « Administration in Action: An Institutional Analysis of the Ontario Employment Standards Branch », Berkeley, CA: Marion E. Lane, 1977, (document répertorié avec l'auteur).

Lemieux, Pierre. « A Few Words in Support of Tax Evasion », dans *Globe and Mail*, 31 janvier 1994.

MacFarlane, Elizabeth, « No Lock on the Door: Privacy and Social Assistance Recipients », *Appeal*, vol.1, 1995, p. 1-9.

Martin, Dianne L. « Passing the Buck: Prosecution of Welfare Fraud; Preservation of Stereotypes », Windsor Y.B., *Access Just.*, vol. 12, 1992, p. 52.

Martin, Dianne L. « Punishing Female Offenders and Perpetuating Gender Stereotypes », Chapter 11.

McCluskey, Martha T. « Efficiency and Social Citizenship: Challenging the Neoliberal Attack on the Welfare State », *Indiana Law Journal*, vol. 78, 2003, p. 783.

McKeever, Gráinne. « Detecting, Prosecuting and Punishing Benefit Fraud: The Social Security Administration (Fraud) Act 1997 », *Mod. L. Rev.*, vol. 62, n° 2, 1999, p. 261.

McMullan, J. A. et al., « Welfare Reform in Ontario: Tough Times in Mothers' Lives », n° 2, *Analyse de politique*, 2002, p. 297.

Mehrad, Nancy N. « The Ineffective Enforcement of the Employment Standards Act », Toronto, Nancy Mehrad, 2001, (document répertorié avec l'auteur).

Moskoff, Franklin R. « Fraud: Either Change or Perish », vol. 24, *Crim. L.Q.* 1981-1982, p. 117.

Fédération du travail de l'Ontario. *Submission by the Ontario Federation of Labour on the Consultation Paper Time for Change: Ontario's Employment Standards Legislation*, Fédération du travail de l'Ontario, 23 août 2000, (document répertorié avec l'auteur).

Pate, Kim. « Prisons: The Latest Solution to Homelessness, Poverty and Mental Illness », Women's Speakers Series, Calgary, 18 septembre 2003.

Sarick, Lila. « Cheating less prevalent than gossip has it, studies indicate », *Globe and Mail*, 21 janvier, 1994, A8.

Schrift, A. D.. « Introduction: Why Gift? » dans A. D. Schrift (ed.), *The Logic of the Gift: Towards an Ethic of Generosity*, Routledge, New York, 1997.

Sherwin, Susan. « A Relational Approach to Autonomy in Health Care », dans in The Feminist Health Care Ethics Research Network (ed) *The Politics of Women's Health: Exploring Agency and Autonomy*, Philadelphia, Temple University Press, 1998.

Slattery, Shannon. « The Criminal Law and the Employment Relationship: A New Perspective on Enforcing the Employment Standards Act », Toronto, Shannon Slattery, 2004, (document répertorié avec l'auteur).

Snider, Lauren, « Relocating Law: Making Corporate Crime Disappear », dans E. Comack (éd.), *Relocating Law, Race/Class/Gender Connections*, Halifax, Fernwood Press, 1999.

Sossin, Lorne. « Welfare State Crime in Canada Revisited: The Politics of Tax Evasion in the 1980s and 1990s », dans *The Tax Forum*, automne 1999, p. 1.

Uglov, Steve. « Defrauding the Public Purse: Prosecuting in Social Security, Revenue and Excise Cases », dans *Crim. L.R.*, 1984, p. 128.

United Steelworkers of America. *Time for Change: Ontario's Employment Standards Legislation: Consultation Paper: Submission of the United Steelworkers of America*, Toronto, United Steelworkers of America, septembre 2000, (document répertorié avec l'auteur).

Van Der Haut, Susan, Robert Goldstein et Angelina Fisher. « Taxpayer Information: Administration and Enforcement Procedures Under the Income Tax Act (Canada) », dans *Advocates' Q.*, vol. 23, 2000, p. 84.

Varma, Kimberly N. et Anthony N. Doob. « Deterring Economic Crimes: The Case of Tax Evasion », *Revue canadienne de criminologie*, vol. 40, n° 2, avril 1998, p. 165.

Warnock, James. « Tax Investigators Must Respect Charter Protection », *Revue fiscale canadienne*, vol. 49, n° 2, 2001, p. 376.

Warnock, James. « Tax Investigations and the Charter: The Supreme Court Sets Out the Rules », *Revue fiscale canadienne*, vol. 51, n° 1, 2003, p. 514.

Warnock, James. « Tax Investigations: Application of Jarvis Principles », *Revue fiscale canadienne*, vol. 51, n° 2, 2003, p. 941.

Warnock, James. « The Federal Court of Appeal: Charter Protections and Tax Assessments », *Revue fiscale canadienne*, vol. 51, n° 6, 2003, p. 2276.

Wasik, Martin. « Mens Rea, Motive, and the Problem of Dishonesty in the Law of Theft », 1979, *Crim. L.R.*, p. 543.

Autres documents

Affidavit de Bruce Porter, assermentée le 14 mai 2003, présenté dans l'arrêt *Broomer et c. Ontario (A.G.)*, (5 juin 2002), Toronto 02-CV-229203CM3 (Ont. Sup. Ct.).

Administrateur des Services sociaux du district de Nipissing (intimé), *Affidavit de Debbie Moretta*, assermentée le 29 août 2003, présenté dans l'arrêt *Broomer et al., c. Ontario (A.G.)*, (le 5 juin 2002), Toronto 02-CV-229203CM3 (Cour supérieure de justice de l'Ontario)

Beuparlant, Robert (requérant), *Affidavit de Robert Beuparlant*, assermentée le 9 mai 2002, présenté dans l'arrêt *Broomer et al., c. Ontario (A.G.)*, (le 5 juin 2002), Toronto 02-CV-229203CM3 (Cour supérieure de justice de l'Ontario)

Beuparlant, Robert (requérant), *Affidavit supplémentaire de Robert Beuparlant*, assermentée le 11 août 2003, présenté dans l'arrêt *Broomer et al., c. Ontario (A.G.)*, (le 5 juin 2002), Toronto 02-CV-229203CM3 (Cour supérieure de justice de l'Ontario)

Broomer, Dale (requérant), *Affidavit de Dale Broomer*, assermentée le 25 avril 2002, présenté dans l'arrêt *Broomer et al., c. Ontario (A.G.)*, (le 5 juin 2002), Toronto 02-CV-229203CM3 (Cour supérieure de justice de l'Ontario)

Broomer, Dale (requérant), *Affidavit supplémentaire de Dale Broomer*, présenté dans l'arrêt *Broomer et al., c. Ontario (A.G.)*, (le 5 juin 2002), Toronto 02-CV-229203CM3 (Cour supérieure de justice de l'Ontario)

Comité de la Charte et des questions de pauvreté (Intervenant), *Mémoire de l'intervenant*, présenté dans *R. c. Wu*, [2003] 3 R.C.S. 530.

Duke, Paulette (requérant), *Affidavit de Paulette Duke*, assermentée le 29 août 2003, présenté dans l'arrêt *Broomer et al., c. Ontario (A.G.)*, (le 5 juin 2002), Toronto 02-CV-229203CM3 (Cour supérieure de justice de l'Ontario)

Duke, Paulette (requérant), *Affidavit supplémentaire de Paulette Duke*, présenté dans l'arrêt *Broomer et al., c. Ontario (A.G.)*, (le 5 juin 2002), Toronto 02-CV-229203CM3 (Cour supérieure de justice de l'Ontario)

Mémoires de la coalition des intervenants, présenté dans *Broomer c. Ontario (A.G.)* (le 5 juin 2002), Toronto 02-CV-229203CM3 (Cour supérieure de justice de l'Ontario).

Johnson, Eugene (requérant), *Affidavit de Eugene Johnson*, présenté dans *Broomer c. Ontario (A.G.)* (le 5 juin 2002), Toronto 02-CV-229203CM3 (Cour supérieure de justice de l'Ontario).

Kimberly Ann Rogers Coroners' Inquest (Sudbury, Ontario : 15 octobre et le 12 décembre 2002), Transcriptions du témoignage par :

Andrew Buttazoni
Carmen Marleau-Woitowich
Mary Nethery
Sheldon Roberts
Philip Zylberberg

Pupatello, Sandra. « Open Letter to John Tory from Sandra Pupatello, Minister of Community and Social Services », Toronto, 14 septembre 2004.