



PROTECTEUR
DU CITOYEN

Écoute • Rigueur • Respect

RAPPORT SPÉCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Aide financière aux études : Mieux accompagner les étudiantes et étudiants en faisant preuve de transparence et d'écoute

Québec, le 3 mars 2022



LA MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à une personne ou à un groupe de personnes. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Désigné par au moins les deux tiers des parlementaires et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement de plaintes, de signalements ou de divulgations, ou de sa propre initiative.

Le respect des personnes et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens et de citoyennes ou qui sont de nature systémique.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans l'intérêt des personnes concernées.

La réalisation de ce rapport a été rendue possible grâce à la collaboration des personnes suivantes :

Responsables de la collecte des données et des analyses

Myriam Bélanger, déléguée – Direction des enquêtes en administration publique – Québec (DEAP – Québec)

Geneviève Genest, déléguée-conseillère – Direction des enquêtes et des mandats spéciaux (DEMS)

Coordination et direction

Chloé Corneau, coordonnatrice aux enquêtes, DEAP – Québec

Marie-Claude Ladouceur, directrice des enquêtes, DEMS

Laurence Mosseray, directrice des enquêtes, DEAP – Québec

Analyses et soutien

Vincent Vachon, délégué adjoint, DEAP – Québec

Mylène Albert, conseillère juridique, Direction des affaires juridiques

Rédaction et mise en page

Francine Légaré, conseillère en communication, Direction des communications

Catherine Tremblay, adjointe administrative, Vice-protectorat – Services aux citoyens et aux usagers

Édition

Le présent document est disponible en version électronique sur notre site Web (protecteurducitoyen.qc.ca), section **Enquêtes**, rubrique **Enquêtes spéciales**.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2022.

ISBN : 978-2-550-91257-6 (PDF)

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| SOMMAIRE | 5 |
| INTRODUCTION | 8 |
| 1 La prise de décision : un processus qui manque de transparence..... | 12 |
| 1.1 Faire connaître aux étudiant-e-s les règles qu'applique l'AFE..... | 12 |
| 1.2 Consigner des notes d'analyse dans les dossiers | 15 |
| 1.3 Fournir les motifs des décisions | 17 |
| 1.4 Après avoir avisé l'étudiant-e que des documents sont manquants, rendre une décision d'admissibilité | 20 |
| 1.5 Doter le Bureau des recours de l'indépendance nécessaire | 22 |
| 1.6 Préciser le délai pour demander la révision d'une décision | 25 |
| 1.7 Permettre un recours au Tribunal administratif du Québec pour contester une décision du Bureau des recours | 26 |
| 2 La reconnaissance d'une déficience fonctionnelle majeure : des règles qui manquent de clarté et d'uniformité | 27 |
| 2.1 Préciser la finalité des mesures prévues pour les personnes atteintes d'une déficience fonctionnelle majeure | 29 |
| 2.2 Appliquer les mêmes critères pour reconnaître une déficience fonctionnelle majeure en première instance et au Bureau des recours..... | 30 |
| 2.3 Revoir et calculer correctement la période de rétroaction applicable..... | 34 |
| 3 Les déclarations mensongères : manque d'information et d'équité procédurale dans le traitement des dossiers..... | 36 |
| 3.1 Faire preuve de transparence dans le processus menant à conclure que l'étudiant-e a effectué une déclaration mensongère | 37 |
| 3.2 Donner à l'étudiant-e l'occasion de compléter son dossier avant de rendre une décision | 41 |
| 3.3 Consigner des notes d'analyse permettant la compréhension des décisions en matière de déclaration mensongère | 44 |
| CONCLUSION | 45 |

| | |
|--|-----------|
| ANNEXE 1 – Liste des recommandations..... | 46 |
| ANNEXE 2 – Certificat médical – Étudiant - Déficiences fonctionnelles majeures et autres déficiences reconnues 2021-2022..... | 50 |
| ANNEXE 3 – Avis relatif à la suspension de votre dossier d'aide financière..... | 52 |

Liste des graphiques

| | |
|--|----|
| Graphique 1 : Principales caractéristiques des bénéficiaires d'une aide financière aux études en 2018-2019 | 11 |
| Graphique 2 : Répartition des bénéficiaires par type d'aide financière aux études et montants moyens accordés en prêts et bourses | 11 |
| Graphique 3 : Répartition des étudiant·e·s reconnu·e·s comme ayant une déficience fonctionnelle majeure en 2020-2021, selon la catégorie | 28 |

AVERTISSEMENT : Nos lectrices et lecteurs noteront qu'au fil du présent rapport, nous désignons le plus souvent **les étudiants et les étudiantes** en écrivant **les étudiant·e·s**. Habituellement, le Protecteur du citoyen préfère les modes courants d'écriture épiciène. Dans ce cas-ci, exceptionnellement, étant donné la répétition des vocables **étudiant** et **étudiante** dans les pages du document, la volonté de favoriser la compréhension du rapport et de ne pas en alourdir la lecture nous amène à faire ce choix.

SOMMAIRE

Le régime public d'aide financière aux études est administré par la Direction générale de l'accessibilité financière aux études du ministère de l'Enseignement supérieur, mieux connue sous le nom d'Aide financière aux études (AFE). La nature des problèmes dénoncés dans les plaintes reçues par le Protecteur du citoyen concernant l'AFE ainsi que leur récurrence l'a notamment incité à mener une enquête spéciale sur trois aspects de l'administration du régime, soit :

- Le processus décisionnel, tant en première instance qu'en révision (Bureau des recours);
- Le traitement des demandes de reconnaissance d'une déficience fonctionnelle majeure;
- Le processus d'analyse des dossiers comportant une potentielle déclaration mensongère.

Globalement, à la lumière des constats issus de l'enquête du Protecteur du citoyen, l'AFE doit adopter des pratiques respectueuses de la *Loi sur la justice administrative*, qui prévoit les obligations des services publics à l'égard de leurs clientèles en matière d'équité procédurale.

Manque de transparence et d'écoute

- La prise de décision

Entre autres lacunes, les règles sur lesquelles se fonde l'AFE pour rendre ses décisions ne sont pas toutes accessibles. Par ailleurs, l'AFE ne motive pas suffisamment ses décisions pour que les étudiants puissent en comprendre les bases et le raisonnement, que ce soit celles de la première instance ou, bien que dans une moindre mesure, celles du Bureau des recours.

Les notes d'analyse que doivent consigner les agents et agentes dans le dossier de chaque étudiant-e sont souvent insuffisantes ou carrément inexistantes, ce qui complique les communications avec l'étudiant-e qui veut obtenir plus de renseignements sur les motifs d'une décision ou lorsqu'il faut en faire un suivi.

Le Bureau des recours étant une composante interne de l'AFE, le Protecteur du citoyen en soulève le manque d'indépendance. Par ailleurs, ni le site Web de l'AFE ni la documentation disponible n'informe la personne aux études du délai pour faire réviser une décision de l'AFE par le Bureau des recours. De plus, aucun appel n'est possible devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ) en cas d'insatisfaction à l'endroit d'une décision du Bureau des recours, ce que déplore le Protecteur du citoyen.

- La reconnaissance d'une déficience fonctionnelle majeure (DFM)

Une DFM peut prendre la forme d'une déficience visuelle ou auditive grave ou encore d'une déficience motrice ou organique qui entraîne des limitations significatives et persistantes dans l'accomplissement des activités quotidiennes. Lorsque l'AFE reconnaît que l'étudiant-e est atteint-e d'une DFM, ce dernier ou cette dernière reçoit notamment la totalité de son aide

financière sous forme de bourse. Depuis 2016, l'AFE prévoit revoir la définition et les critères permettant de reconnaître une DFM. Toutefois, la réforme se fait attendre.

Des imprécisions quant à la finalité des mesures prévues pour les personnes reconnues atteintes d'une DFM et un manque d'uniformité dans l'application des critères d'admissibilité causent actuellement des disparités et des iniquités dans le traitement des demandes. Il s'ensuit, par exemple, qu'un-e étudiant-e ne sera pas reconnu-e atteint-e d'une DFM si un ou une médecin atteste au Bureau des recours que cette personne pourra vraisemblablement intégrer le monde du travail à l'issue de sa formation. En plus de n'être jamais considéré en première instance, ce critère n'est inscrit nulle part et il exclut des personnes ayant soumis un certificat médical conforme et respectant tous les critères d'admissibilité.

En cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a également constaté une confusion, tant en première instance qu'au Bureau des recours, concernant la période de rétroaction applicable lorsqu'une personne demande que sa condition soit reconnue rétroactivement, ce qui entraîne des incohérences dans les décisions.

- Le traitement d'une potentielle déclaration mensongère

L'étudiant-e qui fait une déclaration mensongère à l'AFE est exclu-e du Programme de prêts et bourses pendant deux ans.

Lorsqu'un-e étudiant-e est soupçonné-e d'avoir fait une telle déclaration, l'AFE lui fait parvenir un document intitulé *Avis relatif à la suspension de votre dossier d'aide financière aux études*. Cet avis devrait préciser de manière explicite à la personne destinataire qu'elle fait l'objet de tels soupçons afin qu'elle puisse présenter toute information utile pour démontrer sa bonne foi. L'avis ne fait pas davantage état de la conséquence pour l'étudiant-e qui ne répondrait pas à la satisfaction de l'AFE.

Enfin, l'étudiant-e qui aurait potentiellement fait une déclaration mensongère n'est pas toujours en mesure de donner sa version des faits par écrit, et aucune occasion de communiquer de vive voix avec les agents et agentes ne lui est offerte. La décision est prise sans qu'il ou elle ait eu l'opportunité de compléter son dossier, et ce, même si des documents ou des informations supplémentaires auraient pu compléter ou clarifier les explications initialement fournies.

Les recommandations du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen formule 22 recommandations à l'intention du ministère de l'Enseignement supérieur, et une à la ministre.

Entre autres recommandations, le Ministère doit :

- Enrichir les contenus de son site Web et du guide qu'il met à la disposition des étudiant-e-s, afin de mieux les renseigner au sujet des règles du régime public qu'administre l'AFE;
- S'assurer que les membres du personnel de l'AFE responsables de consigner des notes d'analyse au dossier des étudiant-e-s, tant en première instance qu'en

révision, le fassent de façon plus complète et détaillée, et mettre en place des ateliers de formation;

- Mieux motiver les décisions en y précisant, notamment, les éléments pris en compte, les lois et les politiques applicables, ainsi que le délai pour demander une révision;
- Permettre à l'étudiant-e qui le demande, autant en première instance qu'au Bureau des recours, de pouvoir parler à l'agent ou l'agente qui a analysé son dossier;
- Revoir et clarifier le mandat du Bureau des recours en prévoyant l'obligation de tenir compte des règles appliquées en première instance et l'application d'une méthode d'analyse uniforme par le personnel concerné;
- Faire du Bureau des recours une entité ministérielle distincte de l'AFE afin d'en assurer l'indépendance, l'impartialité et la crédibilité;
- Concernant la reconnaissance d'une DFM, clarifier la finalité des mesures prévues et uniformiser l'application des critères pertinents;
- Revoir la période de rétroaction applicable lorsqu'un-e étudiant-e demande la reconnaissance d'une DFM de façon rétroactive, en permettant de remonter jusqu'à la date du début des limitations significatives et persistantes inscrite dans le certificat médical;
- Améliorer la clarté des communications relativement à la déclaration mensongère afin d'y mentionner explicitement la nature du reproche et sa conséquence.

Enfin, le Protecteur du citoyen recommande à la ministre de l'Enseignement supérieur de proposer les modifications législatives requises afin de créer un recours au TAQ pour les personnes insatisfaites d'une décision du Bureau des recours.

Ce rapport se veut l'exposé de pistes de solution au regard de l'AFE, qui doit engager et maintenir un véritable dialogue avec les personnes étudiantes et celles qui agissent auprès d'elles pour les accompagner dans leur parcours.

Rappelons que c'est souvent le premier contact que des jeunes établissent avec les services publics. En plus d'apprendre dans les salles de cours, ces jeunes tirent alors de cette expérience un apprentissage important pour les citoyens et les citoyennes qu'ils et elles deviennent.

INTRODUCTION

L'Aide financière aux études respecte-t-elle les droits des personnes qui y ont recours?

- 1 Le régime public d'aide financière aux études est administré par la Direction générale de l'accessibilité financière aux études du ministère de l'Enseignement supérieur, mieux connue sous le nom d'Aide financière aux études (AFE).
- 2 Étant donné la nature des problèmes observés dans les plaintes reçues, leur récurrence et le nombre de personnes pouvant être affectées, le Protecteur du citoyen a décidé de mener une enquête spéciale ayant pour objectifs de :
 - Régler des situations problématiques en amont plutôt qu'au regard de cas individuels;
 - Recommander des mesures correctives pour l'ensemble des étudiant-e-s potentiellement visé-e-s.

Une enquête concernant trois aspects de l'administration du régime public

- 3 Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a analysé trois aspects de l'administration du régime public d'aide financière aux études par l'AFE.
- 4 Il a ainsi examiné le **processus décisionnel de l'AFE**, tant en première instance qu'en révision (Bureau des recours). L'enquête visait à déterminer si ce processus respecte les droits des personnes étudiantes, notamment au regard de la *Loi sur la justice administrative*¹.
- 5 L'enquête porte également sur la façon dont l'AFE traite les demandes de **reconnaissance d'une déficience fonctionnelle majeure (DFM)**. Des plaintes ont révélé des disparités dans le traitement de ces demandes. Des problèmes étaient aussi soulevés quant à la période de rétroaction applicable lorsqu'un-e étudiant-e demande que sa condition soit reconnue rétroactivement.
- 6 Enfin, le Protecteur du citoyen s'est penché sur le processus d'analyse des dossiers comportant une potentielle **déclaration mensongère** afin de s'assurer que ce dernier respecte les principes de l'équité procédurale.
- 7 Le présent rapport rend compte de l'enquête du Protecteur du citoyen, identifie des manquements et énonce des recommandations.
- 8 La démarche d'enquête s'appuie sur :
 - Les dispositions de la *Loi sur l'aide financière aux études*², du *Règlement sur l'aide financière aux études*³ et de la *Loi sur la justice administrative*;

¹ *Loi sur la justice administrative* (ci-après LJA), RLRQ, c. J-3.

² *Loi sur l'aide financière aux études* (ci-après LAFE), RLRQ, c. A-13.3.

³ *Règlement sur l'aide financière aux études* (ci-après RAFE), RLRQ, c. A-13.3, r. 1.

- L'analyse du régime d'aide financière aux études et des règles administratives applicables;
- Les dossiers de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen durant plus de trois ans, soit du 1^{er} avril 2017 au 1^{er} septembre 2020;
- Des entrevues avec 12 membres du personnel de l'AFE.

Un outil utile en matière d'équité administrative

- 9 Au fil de son enquête, le Protecteur du citoyen s'est appuyé sur un document de référence mis à la disposition de toute personne concernée par la qualité des services offerts par les organismes publics et leur devoir de rendre des décisions transparentes et justes. Adopté par les ombudsmans parlementaires canadiens, le document s'intitule *L'équité en tête : guide d'autoévaluation de l'équité administrative*⁴. Il propose à l'ensemble des services publics canadiens d'intégrer l'équité dans leurs politiques et processus dès leur élaboration. Cet outil pratique a été transmis par le Protecteur du citoyen au ministère de l'Enseignement supérieur le 3 mars 2021.

Présentation du régime public d'aide financière aux études

- 10 Le Programme de prêts et bourses permet à des étudiant-e-s dont les ressources financières sont insuffisantes de poursuivre, à temps plein, des études secondaires en formation professionnelle, des études collégiales ou des études universitaires.
- 11 Ce régime d'aide est à caractère contributif et supplétif, c'est-à-dire que les étudiant-e-s de même que, s'il y a lieu, leurs parents, leur répondant ou répondante ou leur conjoint ou conjointe, doivent contribuer au financement des études selon leurs moyens. L'AFE fournit les ressources financières manquantes.
- 12 Pour bénéficier du Programme de prêts et bourses, la personne doit être aux études à temps plein. Des exceptions sont toutefois prévues lui permettant d'être réputée étudier à temps plein tout en poursuivant des études à temps partiel. Ces situations peuvent notamment être liées au fait d'avoir une DFM reconnue ou à des responsabilités familiales⁵.
- 13 Les revenus de l'étudiant-e qui sont pris en compte dans le calcul de l'aide financière sont ses revenus d'emploi, par exemple son revenu brut incluant les pourboires, son revenu net d'entreprise ou de travailleur autonome, ou encore une indemnité de remplacement du revenu. Ses autres revenus entrent également dans le calcul, comme une pension alimentaire, des revenus de placement ou une indemnité de décès sous forme de rente⁶.

⁴ Ombudsmans de la Saskatchewan, du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse, du Yukon et de la Colombie-Britannique, *L'équité en tête : guide d'autoévaluation de l'équité administrative* (ci-après L'équité en tête), octobre 2020, [En ligne] consulté le 28-02-2022. Cet outil a été adopté par le Conseil canadien des ombudsmans parlementaires en juin 2020.

⁵ RAFE, précité note 3, article 46.

⁶ RAFE, précité note 3, Annexes I et II.

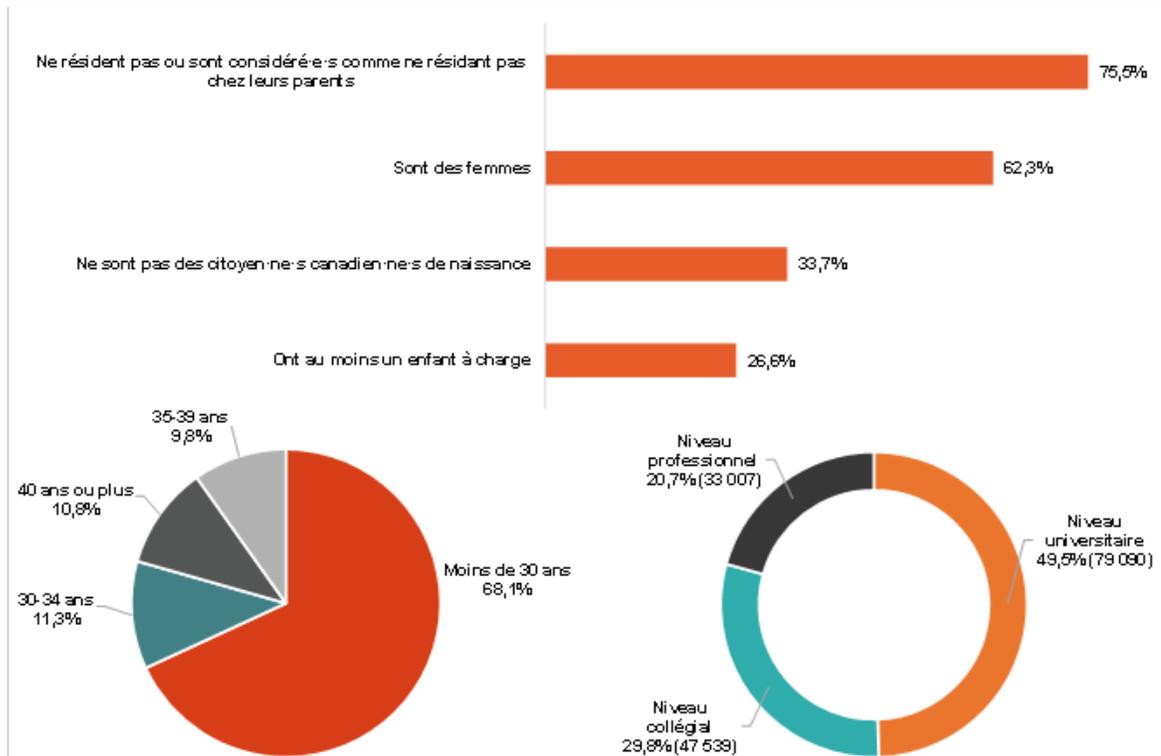
- 14 L'aide est d'abord attribuée sous forme de prêt. Si ce prêt ne couvre pas ses besoins financiers, la personne peut être admissible à une bourse. Le gouvernement garantit le prêt contracté auprès de l'institution financière et il en paie les intérêts pendant toute la durée des études à temps plein. Une fois les études terminées, les intérêts sur le prêt deviennent à la charge de la personne étudiante. Au moment où celle-ci doit commencer à rembourser son prêt, elle doit convenir avec son établissement financier du montant à verser (capital et intérêts) et de la période durant laquelle s'étalera le remboursement.
- 15 Afin de faciliter l'administration du régime, 536 bureaux d'aide financière aux études sont répartis dans les différents établissements d'enseignement postsecondaires du Québec. Ces bureaux agissent en partenariat avec l'AFE selon des ententes de collaboration. Ils partagent avec elle la responsabilité d'informer, de soutenir et d'assister les étudiant-e-s dans leurs démarches. L'AFE en forme le personnel, lequel relève toutefois des établissements d'enseignement.

Bref portrait

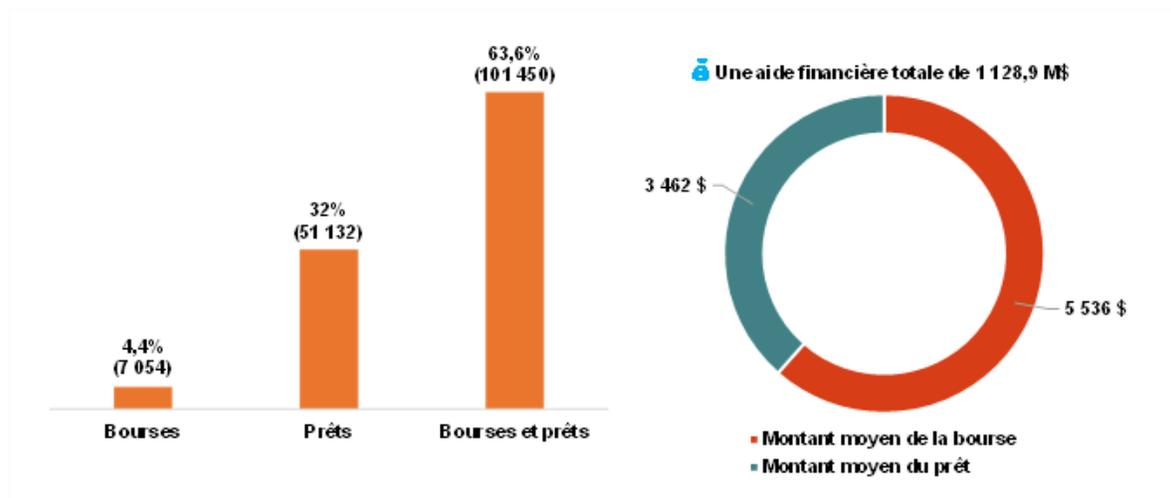
- 16 Les graphiques qui suivent brossent, selon les données les plus récentes du ministère de l'Enseignement supérieur⁷, un portrait des 159 636 étudiant-e-s bénéficiaires d'une aide financière pour l'année d'attribution 2018-2019 :

⁷ Ministère de l'Enseignement supérieur, [STATISTIQUES DE L'AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES - Rapport 2018-2019](#), *Faits saillants*, Gouvernement du Québec, 2021, pages 3, 4, 15, 18 et 34, [En ligne] consulté le 28-02-2022.

Graphique 1 : Principales caractéristiques des bénéficiaires d'une aide financière aux études en 2018-2019



Graphique 2 : Répartition des bénéficiaires par type d'aide financière aux études et montants moyens accordés en prêts et bourses



1 LA PRISE DE DÉCISION : UN PROCESSUS QUI MANQUE DE TRANSPARENCE

1.1 Faire connaître aux étudiant-e-s les règles qu'applique l'AFE

17 Par son mandat, l'AFE analyse différents types de situations concernant, notamment :

- Des demandes d'aide financière;
- Des déclarations de changement de situation familiale, financière ou autre;
- Des demandes de reconnaissance d'une DFM;
- Des dossiers comportant une potentielle déclaration mensongère.

18 Quel que soit le type de situation, une décision positive ou négative de la part de l'AFE a généralement un impact important pour la personne aux études, notamment quant à son accès à la formation et sur son cheminement personnel. Dès lors, il est important qu'elle puisse prendre connaissance des règles appliquées au fondement de la décision de l'AFE.

19 À cet égard, la *Loi sur la justice administrative* prévoit notamment que :

« L'Administration gouvernementale prend les mesures pour s'assurer :

[...]

Que les directives à l'endroit des agents chargés de prendre la décision sont conformes aux principes et obligations prévus au présent chapitre et qu'elles peuvent être consultées par l'administré. »⁸

20 De son côté, le *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels* découlant de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*⁹ précise entre autres que :

« Un organisme public doit diffuser sur un site Internet les documents ou les renseignements suivants, dans la mesure où ils sont accessibles en vertu de la loi :

[...]

Les lois, les règlements, les codes de déontologie ou d'éthique, les directives, les politiques et autres documents de même nature servant à la prise de décision concernant les droits des administrés, qu'il est chargé d'appliquer. »¹⁰

⁸ LJA, précité note 1, article 4 (4).

⁹ *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (ci-après *Loi sur l'accès*), RLRQ, c. A-2.1.

¹⁰ *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, r. 2, article 4 alinéa 1 (11).

- 21 Les deux principaux outils mis à la disposition des étudiant-e-s pour obtenir de l'information sur les règles applicables sont le site Web de l'AFE¹¹ et son guide *Une aide à votre portée*¹². Or, après analyse de ces deux sources de renseignements, le Protecteur du citoyen conclut que, bien qu'elles livrent un énoncé clair des normes applicables dont elles font mention, elles ne fournissent aucune information ou explication sur les sujets essentiels suivants :
- La déclaration mensongère et sa conséquence;
 - La réception éventuelle d'un avis de bourse versée en trop si le revenu déclaré à Revenu Québec est supérieur à celui déclaré à l'AFE;
 - Le délai de trois ans – conformément au *Code civil du Québec*¹³ – pour demander la révision d'une décision;
 - La possibilité de demander d'être reconnu-e comme ayant une DFM rétroactivement, incluant la conversion rétroactive de ses prêts en bourses.
- 22 Le Protecteur du citoyen considère donc que le site Web de l'AFE et le guide *Une aide à votre portée* devraient être bonifiés afin d'inclure les règles applicables en ces matières.
- 23 Ensuite, le Protecteur du citoyen constate que les règles administratives dont s'est dotée l'AFE afin d'appliquer sa Loi et le règlement en découlant, qu'il s'agisse entre autres de politiques, de directives ou d'orientations, ne sont pas diffusées par l'AFE. Les étudiant-e-s ne peuvent donc pas les consulter.
- 24 Selon l'information obtenue lors des entrevues avec le personnel de l'AFE, certains bureaux d'aide financière aux études qui ont pour mission d'assister les étudiant-e-s dans leurs démarches sont d'avis que le site Web de l'AFE et le guide *Une aide à votre portée* contiennent déjà trop d'informations, ce qui complique parfois leur consultation. Pour cette raison, notamment, l'AFE a indiqué qu'elle n'avait pas l'intention de rendre disponible l'ensemble de ses règles administratives.
- 25 Le Protecteur du citoyen est conscient de l'abondance de ces règles. Le fait de les publier intégralement pourrait possiblement créer de la confusion chez les étudiant-e-s. Bien que le Protecteur du citoyen comprenne que l'AFE ne souhaite pas rendre toutes ses règles administratives disponibles, il est d'avis que les règles applicables dans un dossier devraient cependant être transmises à l'étudiant-e qui en fait la demande.

¹¹ Le site Web de l'AFE peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.quebec.ca/education/aide-financiere-aux-etudes>, [En ligne] consulté le 28-02-2022.

¹² Ministère de l'Enseignement supérieur, *Une aide à votre portée - Renseignements sur le Programme de prêts et bourses - Automne 2021 - Hiver/Été 2022* (ci-après *Une aide à votre portée*), 2021, [En ligne] consulté le 28-02-2022.

¹³ *Code civil du Québec* (ci-après C.c.Q), RLRQ, c. CCQ-1991, article 2925 : « L'action qui tend à faire valoir un droit personnel ou un droit réel mobilier et dont le délai de prescription n'est pas autrement fixé se prescrit par trois ans. »

INFORMATION INACCESSIBLE

Une étudiante fait une demande à l'AFE pour obtenir une bourse dans le cadre du *Programme de soutien à la persévérance et à la réussite des stagiaires*, pour un stage qui se déroulera à l'extérieur du Québec. Peu après, elle apprend que sa demande est refusée et elle ne comprend pas les motifs de la décision. Elle porte plainte au Protecteur du citoyen.

Ce dernier constate que, pour être admissible à ce type de bourse, le programme prévoit que l'étudiant-e doit « [...] réaliser le stage au Québec, à moins de circonstances particulières, et dans un établissement public, privé subventionné ou communautaire ». Toutefois, l'AFE ne précise pas en quoi consistent les « circonstances particulières ».

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que les circonstances particulières dont il est question visent les étudiant-e-s qui habitent une région du Québec limitrophe du lieu de leur stage. C'est le cas, par exemple, d'une personne habitant en Outaouais qui effectue son stage à Ottawa. Cette proximité la rend admissible à l'aide financière. Par contre, l'étudiant-e qui habite à Québec et qui voudrait faire son stage dans la capitale fédérale ne pourrait avoir accès à cette bourse de l'AFE.

De l'avis du Protecteur du citoyen, ce manque d'information pouvait créer de fausses attentes ou placer les étudiant-e-s sur de mauvaises pistes lors de la recherche de leur stage. D'ailleurs, le renseignement portant sur les circonstances exceptionnelles n'était mentionné que dans l'énoncé de règles administratives auxquelles les étudiant-e-s n'ont pas accès.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'AFE de rendre cette information disponible sur son site Web ainsi que dans tout autre document mis à la disposition des étudiant-e-s, ce que l'AFE a accepté et mis en place.

Recommandations :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Enseignement supérieur de :

R-1 Enrichir, au plus tard le 31 mai 2022, le contenu du site Web de l'Aide financière aux études et du guide *Une aide à votre portée* au regard des éléments suivants :

- La déclaration mensongère et sa conséquence;
- La réception éventuelle d'un avis de bourse versée en trop si le revenu déclaré à Revenu Québec est supérieur à celui déclaré à l'Aide financière aux études;
- Le délai de trois ans – conformément au *Code civil du Québec* – pour demander la révision d'une décision;
- La possibilité de demander d'être reconnu comme ayant une déficience fonctionnelle majeure rétroactivement, incluant la conversion rétroactive de ses prêts en bourses.

R-2 Transmettre, au plus tard le 31 mai 2022, aux étudiant-e-s qui en font la demande l'ensemble des règles administratives applicables dans leur dossier.

1.2 Consigner des notes d'analyse dans les dossiers

26 Selon l'information obtenue en cours d'enquête, dans le cadre de toute analyse, les agents et agentes de traitement de l'AFE doivent inscrire des notes au dossier quant au raisonnement sous-jacent à leur décision.

27 De l'avis du Protecteur du citoyen, ces notes sont essentielles pour :

- Garder une trace de la démarche et du raisonnement suivi;
- Assurer la cohérence des décisions de l'AFE;
- Faciliter la communication avec la personne aux études si celle-ci veut obtenir des renseignements sur les motifs d'une décision.

28 La consignation de notes d'analyse permet également d'éviter aux préposées et préposés aux renseignements téléphoniques, qui sont exclusivement affecté-e-s aux communications avec les étudiant-e-s, de devoir questionner les agents et agentes de traitement pour en savoir davantage sur un dossier lorsqu'un étudiant-e ou un bureau d'aide financière aux études contacte l'AFE à ce sujet.

29 Or, le Protecteur du citoyen a observé des lacunes :

- La qualité et la précision des notes dans les dossiers varient considérablement selon les agents et agentes de traitement;
- Les notes ne fournissent pas d'explications suffisamment détaillées pour permettre de comprendre l'analyse qu'a effectuée l'AFE avant de rendre une décision;

- Les agents et agentes de traitement et les préposés et préposées aux renseignements n'utilisent pas toujours le même langage pour désigner les différents aspects d'un dossier;
 - Au Bureau des recours, les agents et agentes soumettent une note d'analyse sommaire au directeur afin qu'il prenne la décision finale. Toutefois, cette note n'est pas conservée par la suite et aucune note d'analyse additionnelle n'est consignée au dossier.
- 30** Selon l'information obtenue lors des entrevues, l'insuffisance, voire l'absence de notes d'analyse, constitue une lacune majeure. Il s'ensuit, par exemple, que si le Protecteur du citoyen communique avec un agent ou une agente dans le cadre du traitement d'une plainte, l'AFE doit reprendre entièrement l'analyse du dossier pour comprendre les fondements de la décision qu'elle a elle-même prise.
- 31** À cet égard, *L'équité en tête : guide d'autoévaluation de l'équité administrative* précise que l'administration doit s'assurer que les membres de son personnel :
- « [...] comprennent les pouvoirs qui leur sont délégués et qu'ils étayent clairement leurs décisions, notamment en expliquant comment ils en sont venus à celles-ci. Ils doivent entre autres garder une trace des renseignements recueillis et pris en considération, des faits constatés et de la manière dont ils ont appliqué les règles aux renseignements et aux faits pour rendre la décision. En outre, ils doivent justifier la façon dont ils ont pondéré les éléments de preuve et les considérations pertinentes dans le processus décisionnel, et indiquer les raisons qui ont pu les mener à accorder plus de poids à un élément de preuve donné ou à rejeter certains renseignements ».*¹⁴
- 32** Le Protecteur du citoyen a été informé qu'à la suite d'une intervention réalisée auprès de l'AFE en mars 2021, des ateliers de formation concernant la façon de consigner des notes ont été mis en place, tant pour les agents et agentes de traitement que pour les préposés et préposées aux renseignements téléphoniques. Après vérifications, il appert que ces formations, bien que pertinentes et utiles pour l'amélioration des pratiques en cette matière, n'abordent toutefois aucunement les éléments essentiels à consigner par les agents et agentes pour étayer adéquatement leur décision.

¹⁴ L'équité en tête, précité note 4, page 8.

Recommandations :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Enseignement supérieur de :

R-3 S'assurer, au plus tard le 1^{er} octobre 2022, que les membres du personnel de l'Aide financière aux études, tant en première instance qu'au Bureau des recours, consignent des notes d'analyse complètes et détaillées qui comprennent les éléments suivants :

- Les renseignements recueillis et pris en considération aux fins de la décision;
- Les faits constatés;
- La manière dont ils ont appliqué les règles aux renseignements et aux faits;
- Les motifs justifiant la façon dont ils ont pondéré les éléments de preuve et les considérations pertinentes;
- Les raisons qui ont pu les mener à accorder plus de poids à un élément de preuve ou à rejeter certains renseignements.

R-4 Mettre en place, au plus tard le 1^{er} octobre 2022, des ateliers de formation concernant spécifiquement les notes d'analyse pour les agents et agentes de traitement de première instance et les agents et agentes du Bureau des recours.

1.3 Fournir les motifs des décisions

33 La *Loi sur la justice administrative* prévoit que¹⁵ :

« L'Administration gouvernementale prend les mesures appropriées pour s'assurer :

[...]

Que les décisions sont prises avec diligence, qu'elles sont communiquées à l'administré concerné en termes clairs et concis et que les renseignements pour communiquer avec elle lui sont fournis; »

34 S'adressant aux organismes publics, *L'équité en tête : guide d'autoévaluation de l'équité administrative* formule les recommandations suivantes :

« Veillez à ce que le personnel présente des raisons claires, pertinentes et bien étayées pour justifier ses décisions.

[...]

Créez des modèles de décision pour aider le personnel à prendre, à communiquer et à justifier ses décisions. Vos modèles devraient contenir les éléments suivants :

- 1. la question à trancher;*
- 2. les faits et les éléments de preuve étudiés;*

¹⁵ LJA, précité note 1, article 4 (3).

3. *les lois et politiques applicables;*
4. *une explication de la manière dont la loi ou les politiques ont été appliquées aux faits;*
5. *la décision rendue;*
6. *des renseignements sur le processus d'appel ou de révision. »¹⁶*

35 Or, l'enquête du Protecteur du citoyen a plutôt révélé que les motifs sur lesquels se fondent les décisions de l'AFE ne sont pas accessibles aux personnes visées, comme le révèlent les constats suivants :

- Lorsqu'elle rend des décisions en première instance, l'AFE transmet généralement des lettres types imprécises qui ne respectent pas la *Loi sur la justice administrative* et les critères du guide *L'équité en tête : guide d'autoévaluation de l'équité administrative*. Par exemple, en matière de reconnaissance d'une DFM, les lettres de refus sont très générales et ne mentionnent pas le règlement appliqué. Selon des commentaires recueillis auprès de l'AFE par le Protecteur du citoyen, cette façon de faire est justifiée par le fait que l'étudiant-e doit trouver la raison du refus par lui-même ou elle-même.
- Les agents et agentes affecté-e-s au traitement des dossiers et qui rendent les décisions en première instance ne discutent pas avec les personnes étudiantes visées. Ces dernières n'ont accès qu'aux préposés et préposées aux renseignements téléphoniques qui ne sont autorisé-e-s qu'à répéter les motifs imprécis qui figurent dans les lettres déjà transmises, notamment dans les dossiers liés à une demande de reconnaissance de DFM ou de déclaration mensongère.
- Les décisions rendues par le Bureau des recours, bien que plus détaillées, ne respectent pas davantage l'ensemble des critères prévus dans *L'Équité en tête : guide d'autoévaluation de l'équité administrative*. Par ailleurs, selon l'information obtenue lors des entrevues, le Bureau des recours prépare des lettres plus détaillées pour les étudiant-e-s en droit. À cet égard, le Protecteur du citoyen tient à mentionner qu'il a pris connaissance de certaines décisions communiquées à cette catégorie d'étudiant-e-s et qu'il constate qu'elles sont effectivement beaucoup plus détaillées. Selon l'AFE, la réponse du Bureau des recours est adaptée aux points soulevés par les étudiant-e-s dans leur demande de révision.
- Si un-e étudiant-e se pose des questions après réception de la décision du Bureau des recours, il ou elle doit s'adresser au Bureau des plaintes, lequel a plutôt pour mandat l'examen de problèmes liés à la qualité des services à la clientèle, comme la courtoisie du personnel et le respect de la confidentialité.

36 En 2017, l'AFE a procédé à un exercice de simplification de certaines lettres afin d'en revoir le contenu et le format. Si cette opération a pu donner des résultats positifs, tels que l'utilisation de mots plus simples et compréhensibles ou une mention plus claire des

¹⁶ L'équité en tête, précité note 4, page 8.

attentes de l'AFE envers les étudiant·e·s, elle n'a toutefois pas porté sur l'énoncé des motifs qui justifient les décisions.

- 37 Il va d'abord de soi que toute personne aux études, quelle que soit sa discipline, a droit à des décisions adéquatement motivées. L'exposé des motifs d'une décision revêt en outre une importance toute particulière dans le contexte où les étudiant·e·s ne sont pas, comme déjà mentionné¹⁷, mis·e·s au fait de toutes les règles appliquées par l'AFE.
- 38 Les décisions doivent aussi, conformément à la *Loi sur la justice administrative*¹⁸, informer les étudiant·e·s du recours à leur disposition s'ils ou si elles désirent contester une décision, soit le Bureau des recours. L'AFE mentionne cette possibilité. Toutefois, comme la protectrice du citoyen l'indiquait dans une correspondance du 3 mars 2021 au moment de transmettre le document *L'équité en tête : guide d'autoévaluation de l'équité administrative* à tous les ministères et organismes, l'AFE pourrait aussi contribuer à faire connaître les services du Protecteur du citoyen lors de ses communications avec les étudiant·e·s, et rappeler que ceux-ci ou celles-ci peuvent y recourir, que ce soit en cas d'insatisfaction en cours de traitement d'une demande ou à l'égard de la décision rendue.
- 39 Qui plus est, selon l'information obtenue en entrevue, les personnes aux études seraient mieux outillées pour évaluer la pertinence de demander une révision si elles connaissaient les motifs précis de la décision. Renseignées sur le raisonnement sous-jacent à la décision, elles seraient mieux à même d'évaluer s'il est justifié d'entreprendre une démarche au Bureau des recours. Le Protecteur du citoyen souscrit à ces propos et est convaincu que plus de transparence bénéficierait tant à la personne étudiante qu'à l'AFE, l'une et l'autre pouvant ainsi s'épargner des démarches.

EXPLICATIONS INCOMPLÈTES

Une étudiante fait une demande dérogatoire. Une telle démarche consiste à demander au ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour accorder une aide financière à une personne alors qu'elle n'y serait normalement pas admissible, ou encore de lui verser un montant plus élevé que prévu puisque l'aide accordée est insuffisante¹⁹. Dans les faits, la demande est examinée par le Comité d'examen des demandes dérogatoires (le Comité) qui émet ensuite un avis au ministre, lequel prend la décision finale.

Après analyse, la demande de l'étudiante est refusée parce qu'elle n'a pas fait la démonstration qu'elle se trouvait dans une situation compromettant la poursuite de ses études. Jugeant ce refus injustifié, l'étudiante porte plainte au Protecteur du citoyen.

¹⁷ Voir à ce sujet la section 1.1 du présent rapport.

¹⁸ LJA, précité note 1, article 8.

¹⁹ Ministère de l'Enseignement supérieur, [Guide de présentation d'une requête au comité d'examen des demandes dérogatoires 2021-2022](#), Gouvernement du Québec, 2021, [En ligne] consulté le 28-02-2022.

Ce dernier estime que le refus n'est pas déraisonnable. Toutefois, il constate que l'étudiante ne dispose pas des renseignements nécessaires pour comprendre cette décision. C'est ce qu'a fait valoir le Protecteur du citoyen à l'AFE qui lui a indiqué la procédure que les étudiant·e·s doivent suivre pour obtenir les explications requises, procédure qui a ensuite été transmise à l'étudiante.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'AFE a modifié ses décisions de refus afin d'inscrire les « Considérant » émis par le Comité dans son avis.

Recommandations :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Enseignement supérieur de :

R-5 Modifier, au plus tard le 1^{er} octobre 2022, les modèles de décisions de l'Aide financière aux études afin de préciser les éléments permettant de motiver adéquatement les décisions :

- La question à trancher;
- Les faits et les éléments de preuve analysés;
- Les lois et les politiques applicables;
- La façon dont la loi ou les politiques ont été appliquées aux faits;
- La décision rendue;
- Le processus d'appel ou de révision et le délai pour l'exercer.

R-6 Permettre, dès le 31 mai 2022, autant en première instance qu'au Bureau des recours, à l'étudiant·e qui en fait la demande de parler à l'agent ou l'agent·e qui a traité la partie de son dossier à propos de laquelle il ou elle a des questions.

1.4 Après avoir avisé l'étudiant·e que des documents sont manquants, rendre une décision d'admissibilité

- 40 Il arrive que des étudiant·e·s omettent de fournir des documents nécessaires au traitement de leur demande d'aide financière. Selon l'information obtenue lors des entrevues, l'AFE envoie alors un avis leur précisant de faire parvenir les documents manquants énumérés, au plus tard dans les 45 jours.
- 41 Ce délai écoulé, si l'étudiant·e n'a pas transmis de documents ou si ces derniers sont toujours jugés insuffisants, l'AFE transmet un second avis indiquant que le traitement du dossier est suspendu et qu'il reprendra à la réception des documents.
- 42 De l'avis du Protecteur du citoyen, plutôt que de suspendre le traitement du dossier indéfiniment, l'AFE devrait envoyer un seul avis qui précise d'emblée à l'étudiant·e qu'elle se verra dans l'obligation de rendre une décision d'admissibilité défavorable s'il ou elle fait défaut de fournir les documents requis dans le délai de 45 jours, ou encore si les documents acheminés ne lui permettent pas de conclure qu'il ou elle répond aux critères d'admissibilité prévus. Cela permettrait à la personne aux études de connaître la position

de l'AFE au regard de ce qu'elle a fourni, ou non. Le cas échéant, elle pourrait exercer son recours en révision devant le Bureau des recours. Pour sa part, l'AFE éviterait d'accumuler un inventaire de dossiers en attente de traitement.

ABSENCE DE PRISE DE DÉCISION

Parmi les critères d'admissibilité à une aide financière aux études, l'étudiant-e doit résider ou être réputé-e résider au Québec au sens du *Règlement sur l'aide financière aux études*.

Un étudiant ne résidant plus au Québec, mais en Ontario, fait une demande d'aide financière pour des études à l'extérieur du Québec. Comme il ne réside pas au Québec et qu'il étudiera à l'extérieur de la province, il doit prouver qu'il est réputé résider au Québec afin d'être admissible à une aide financière. C'est ce que l'AFE lui demande.

L'étudiant transmet des documents que l'AFE estime incomplets. Par conséquent, il est avisé qu'il doit faire parvenir d'autres documents et que, dans l'intervalle, l'analyse de sa demande est suspendue. Nouvel envoi de l'étudiant et nouvel avis de l'AFE que les preuves fournies ne sont toujours pas suffisantes. Le dossier est mis de côté et aucune décision n'est prise.

L'étudiant s'adresse au Protecteur du citoyen qui, au fil de son enquête, constate que les règles administratives de l'AFE prévoient une courte liste des documents requis pour faire la preuve de la résidence au Québec. À défaut de pouvoir fournir les preuves inscrites sur la liste, l'étudiant ne dispose d'aucune autre solution. De l'avis du Protecteur du citoyen, l'AFE doit appliquer, en matière de preuve de résidence, une procédure simple et souple.

Le Protecteur du citoyen a conclu que les preuves soumises par l'étudiant suffisaient à établir la preuve de sa résidence au Québec et que l'AFE aurait dû accepter sa demande.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'AFE a rendu une décision et a accepté de lui accorder une aide financière.

Ce cas illustre une situation où l'AFE a suspendu le traitement d'un dossier en raison de documents manquants. Si une décision avait été rendue, l'étudiant aurait pu, dès la réception de celle-ci, s'adresser au Bureau des recours afin de la contester plutôt que de demeurer dans l'attente d'une décision qui tardait à venir.

Recommandation :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministre de l'Enseignement supérieur de :

R-7 Modifier, au plus tard le 31 mai 2022, la procédure appliquée pour les demandes d'aide financière où des documents sont manquants afin que :

- L'avis de 45 jours soit assorti d'une mention selon laquelle l'Aide financière aux études se verra dans l'obligation de refuser la demande d'aide si les documents manquants ne sont pas fournis dans le délai imparti ou si les documents fournis ne permettent pas de répondre aux critères d'admissibilité prévus;
- Au terme de ce délai, une décision d'admissibilité soit rendue.

1.5 Doter le Bureau des recours de l'indépendance nécessaire

43 Les étudiant-e-s qui veulent contester une décision de l'AFE doivent s'adresser au Bureau des recours, le dernier palier à leur disposition. Contrairement aux décisions émanant de la plupart des ministères et des organismes, celles de l'AFE ne peuvent être contestées devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ). Il est donc particulièrement important que le Bureau des recours assure un processus de révision rigoureux et équitable.

44 La *Loi sur l'Aide financière aux études* prévoit que :

« La demande de révision est transmise à un fonctionnaire désigné par le ministre. Ce fonctionnaire reçoit toute demande de révision, s'assure que le dossier de l'étudiant est complet, analyse la demande et propose, le cas échéant, au ministre les correctifs ou les modifications qu'il juge nécessaires. »²⁰

45 Dans les faits, après avoir reçu la demande de l'étudiant-e, l'agent ou l'agente l'analyse et soumet des suggestions de correctifs ou de modifications qu'il ou qu'elle juge nécessaires au directeur du Bureau des recours, et non au ministre, comme le prévoit la *Loi sur l'aide financière aux études*. Le ministre délègue ainsi son pouvoir décisionnel au directeur du Bureau des recours. Ce dernier révisé l'ensemble des dossiers et prend la décision finale.

46 L'enquête du Protecteur du citoyen révèle les lacunes suivantes quant au processus d'analyse du Bureau des recours de l'AFE :

- Les agents et agentes qui analysent les demandes de révision n'appliquent pas tous la même méthode. Ainsi, un agent ou une agente prendra connaissance de l'analyse ayant mené à la décision initiale (première instance) tandis que son ou sa collègue omettra de le faire. Il n'y a pas de directive ou d'instruction de travail à cet égard.

²⁰ LAFE, précité note 2, article 43.2.

- Des demandes de révision sont parfois mal orientées au sein de l'AFE, ce qui a pour effet que des dossiers sont analysés à plusieurs reprises en première instance avant d'être transférés en révision.
- Le Bureau des recours se limite à juger si la demande a été traitée conformément à la *Loi sur l'aide financière aux études* et à son règlement d'application, en faisant abstraction de l'ensemble des règles administratives qu'applique la première instance pour rendre ses décisions.
- Au Bureau des recours, la personne qui rend les décisions finales est impliquée à d'autres niveaux opérationnels et décisionnels de l'AFE. En plus d'être directeur du mécanisme de révision, cette personne assume aussi le rôle, en première instance, de directeur des programmes d'accessibilité ainsi que de responsable des orientations, des politiques et des modifications légales et réglementaires. En raison de ce cumul de fonctions, lorsque le directeur du Bureau des recours constate à l'occasion de la révision de certains dossiers que des règles administratives appliquées en première instance sont, selon son interprétation, non valides sur le plan légal, il en fait part aux équipes de traitement afin qu'elles soient modifiées pour le traitement des dossiers futurs.

47 Dans un premier temps, le Protecteur du citoyen est d'avis que le fait, pour le Bureau des recours, de fonder ses décisions uniquement sur les dispositions de la *Loi sur l'aide financière aux études* et son règlement d'application, sans égard à l'ensemble des règles administratives applicables, est contraire aux exigences de la *Loi sur la justice administrative*. Cette dernière prévoit que l'administration gouvernementale doit prendre les mesures appropriées pour s'assurer :

« [...] que les procédures sont conduites dans le respect des normes législatives et administratives, ainsi que des autres règles de droit applicables, suivant des règles simples, souples et sans formalisme et avec respect, prudence et célérité, conformément aux normes d'éthique et de discipline qui régissent ses agents, et selon les exigences de la bonne foi »²¹.

48 La façon de faire actuelle du Bureau des recours compromet la cohérence globale des décisions de l'AFE en plus de conduire à des iniquités entre les étudiant-e-s. Il en va de même de la pratique des agents et agentes qui analysent les demandes de révision sans tenir compte de la décision initiale. Dans un mécanisme de révision, l'analyse et la décision de première instance constituent une partie essentielle de la demande dont ils et elles sont saisi-e-s à leur tour. Il leur appartient dans ce cadre de réétudier la décision et de substituer leur appréciation du dossier à celle du premier décideur, en s'assurant de compléter le dossier au besoin.

49 Dans un deuxième temps, le Protecteur du citoyen considère comme une bonne pratique le fait pour un Bureau des recours d'aviser la personne responsable des orientations en première instance s'il constate, lors de son analyse, que les règles appliquées en première instance ne respectent pas la Loi ou le règlement. Toutefois, il est préoccupé par le fait que, dans le contexte de l'AFE, les rôles de directeur de la révision et de

²¹ LJA, précité note 1, article 4 (1).

responsable des orientations en première instance soient assumés par la même personne, ce qui peut mettre en péril son objectivité lorsqu'elle évalue la conformité légale des règles administratives. En outre, il va de soi que le Protecteur du citoyen ne peut souscrire à la pratique du Bureau des recours qui implique de modifier des règles administratives aux fins de justifier les décisions prises en révision.

- 50 Concernant l'indépendance et l'impartialité du Bureau des recours, le Protecteur du citoyen tient à faire valoir que la personne à la direction d'un mécanisme de révision ainsi que ses agents et agentes devraient y occuper une fonction exclusive et ne pas être affectée à d'autres tâches au sein de l'organisation. Il en va de la distance nécessaire pour ces personnes par rapport aux décisions de la première ligne qu'elles sont appelées à revoir.
- 51 Le Bureau des recours a déjà été séparé de l'AFE, notamment en relevant soit du Bureau des plaintes, soit de la direction sous-ministérielle du ministère auquel l'AFE est intégrée. Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'un rattachement à une entité ministérielle distincte de l'AFE garantirait l'indépendance, l'impartialité et la crédibilité du Bureau des recours.

Recommandations :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Enseignement supérieur de :

R-8 Revoir et clarifier, au plus tard le 31 mai 2022, le mandat du Bureau des recours en prévoyant notamment :

- Son obligation de tenir compte des règles administratives appliquées en première instance;
- Une méthode d'analyse uniforme parmi ses agents et agentes.

R-9 Veiller, au plus tard le 31 mai 2022, à ce que toute révision d'une décision initiale se fasse par le Bureau des recours; à cette fin, créer notamment un formulaire de révision qui permette de s'assurer que l'étudiant-e qui veut contester une décision de première instance voit son dossier dirigé vers le Bureau des recours.

R-10 Faire du Bureau des recours une entité ministérielle distincte de l'Aide financière aux études au plus tard le 1^{er} octobre 2022, afin d'en assurer l'indépendance, l'impartialité et la crédibilité.

1.6 Préciser le délai pour demander la révision d'une décision

52 La *Loi sur la justice administrative* prévoit que :

« L'autorité administrative motive les décisions défavorables qu'elle prend et indique, le cas échéant, les recours autres que judiciaires prévus par la loi, ainsi que les délais de recours. »²²

53 La *Loi sur l'aide financière aux études* prévoit que :

« Tout étudiant visé par une décision du ministre sur l'admissibilité des étudiants à l'aide financière ou sur le montant de cette aide peut en demander la révision. »²³

54 Si la possibilité d'exercer un recours en révision est expressément prévue dans la *Loi sur l'aide financière aux études*, cette dernière est toutefois muette quant au délai dont dispose l'étudiant-e pour s'en prévaloir. En l'absence d'un délai spécifique légalement prévu, c'est la disposition du *Code civil du Québec*²⁴ qui s'applique. L'étudiant-e dispose donc d'un délai de trois ans pour demander la révision d'une décision de l'AFE²⁵.

55 Ce délai n'est toutefois mentionné nulle part. Le guide *Une aide à votre portée*²⁶ indique que l'étudiant-e peut demander la révision d'une décision en vertu de la *Loi sur l'aide financière aux études*, sans toutefois indiquer selon quel délai. Le site Web de l'AFE n'est pas plus précis. Quant aux décisions de première instance, bien qu'elles mentionnent le droit à la révision, elles ne comportent pas davantage d'information sur la période des trois ans.

56 Le Protecteur du citoyen est d'avis que l'AFE doit corriger cette omission et s'assurer d'informer les étudiant-e-s du temps alloué pour effectuer leur demande de révision. Ainsi, l'actuel délai maximal de trois ans devrait être précisé dans chaque décision rendue en première instance et inscrit sur le site Web et dans le guide *Une aide à votre portée*.

²² LJA, précité note 1, article 8.

²³ LAFE, précité note 2, article 43.1.

²⁴ C.c.Q, précité note 13, article 2925.

²⁵ Le Protecteur du citoyen est conscient que le délai de trois ans est plus généreux que ceux prévus pour demander la révision des décisions dans la plupart des ministères et organismes. À cet égard, mentionnons les délais de révision administrative suivants : la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001 prévoit à l'article 358 un délai de 30 jours, sauf exception, pour demander la révision d'une décision de la Commission des normes, de l'équité et de la santé et de la sécurité au travail; la *Loi sur l'assurance automobile*, RLRQ, c. A-25 prévoit à l'article 83.45 un délai de 60 jours pour demander la révision d'une décision de la Société de l'assurance automobile du Québec et la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, RLRQ, c. R-9, prévoit à l'article 186 un délai de 90 jours pour demander la révision d'une décision de Retraite Québec.

²⁶ *Une aide à votre portée*, précité note 12, pages 26 et 27.

DÉLAI INCONNU POUR LE RECOURS EN RÉVISION

En 2018, une étudiante reçoit un avis de l'AFE l'informant qu'elle a reçu une bourse de près de 8 000 \$ à laquelle elle n'avait pas droit. Jugeant que ce n'est pas exact, elle demande une révision de cette décision en 2021. L'AFE refuse d'y donner suite, considérant qu'en vertu du *Code civil du Québec*, sa demande est prescrite. Le délai maximum est effectivement de trois ans. Au surplus, l'AFE précise que l'étudiante n'a pas fourni les documents appropriés.

L'étudiante s'adresse au Protecteur du citoyen.

Celui-ci a constaté que la décision de 2018 ne mentionnait, nulle part, le délai maximal de trois ans pour la contester. Aucune information à ce sujet ne se trouvait ni sur le site Web de l'AFE, ni dans son guide *Une aide à votre portée*. De plus, le Protecteur du citoyen a constaté que le document dont l'AFE faisait mention à titre de pièce manquante au dossier avait été envoyé par l'étudiante en 2020, respectant le délai légal.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'AFE a annulé son avis de bourse versée en trop.

Recommandation :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Enseignement supérieur de :

R-11 Préciser, au plus tard le 31 mai 2022, le délai de trois ans pour demander la révision d'une décision initiale, tout en invitant les étudiant·e·s à procéder le plus diligemment possible, tant sur le site Web de l'Aide financière aux études que dans le guide *Une aide à votre portée* et dans les décisions de première instance.

1.7 Permettre un recours au Tribunal administratif du Québec pour contester une décision du Bureau des recours

- 57 D'entrée de jeu, précisons que le Protecteur du citoyen adhère à la déjudiciarisation et encourage toute pratique qui favorise le règlement des différends. Cela étant dit, comme expliqué précédemment²⁷, selon sa configuration et son fonctionnement actuels, le Bureau des recours, instance interne de l'AFE, se trouve dans une position qui peut mettre en péril son impartialité, ou à tout le moins l'apparence de celle-ci, lorsqu'il analyse une demande de révision. Dans un souci d'harmonisation des recours avec d'autres secteurs des services publics, il y aurait tout lieu de prévoir que le Tribunal administratif du Québec (TAQ), instance indépendante, joue son rôle d'appel également en matière d'aide financière aux études²⁸.

²⁷ Voir à ce sujet la section 1.5 du présent rapport.

²⁸ Tous sujets confondus, il y a eu annuellement, en moyenne, ces 4 dernières années, 1 215 demandes de révision déposées par des étudiant·e·s au Bureau des recours. Le Bureau des recours rend, en moyenne,

58 L'instauration d'un recours au TAQ aurait l'avantage de :

- Rendre l'AFE imputable de ses décisions devant une autorité externe et indépendante;
- Permettre à l'étudiant-e d'avoir une audition indépendante et impartiale;
- Créer une banque de décisions qui pourrait guider l'AFE.

Recommandation :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande à la ministre de l'Enseignement supérieur de :

R-12 Proposer les modifications législatives requises afin de créer un recours au Tribunal administratif du Québec pour les personnes insatisfaites d'une décision du Bureau des recours.

2 LA RECONNAISSANCE D'UNE DÉFICIENCE FONCTIONNELLE MAJEURE : DES RÈGLES QUI MANQUENT DE CLARTÉ ET D'UNIFORMITÉ

59 Le *Règlement sur l'aide financière aux études* prévoit quatre catégories de déficience fonctionnelle majeure (DFM)²⁹, soit :

- Une déficience visuelle grave;
- Une déficience auditive grave;
- Une déficience motrice qui entraîne des limitations significatives et persistantes dans l'accomplissement des activités quotidiennes : perte, malformation ou anomalie des systèmes squelettique, musculaire ou neurologique responsables de la motricité du corps;
- Une déficience organique qui entraîne des limitations significatives et persistantes dans l'accomplissement des activités quotidiennes : trouble ou anomalie des organes internes faisant partie des systèmes cardiorespiratoire, gastro-intestinal et endocrinien.

60 Lorsque l'AFE reconnaît que la personne étudiante est atteinte d'une DFM, cette dernière peut bénéficier notamment des mesures suivantes :

- Être admissible au Programme de prêts et bourses même si elle est aux études à temps partiel³⁰;

867 décisions de refus chaque année, c'est-à-dire qu'il maintient la décision de première instance dans 71 % des cas. Il est donc possible d'affirmer qu'au maximum, environ 860 étudiant-e-s ayant vu leur contestation échouer au Bureau des recours de l'AFE pourraient décider de déposer une requête au TAQ annuellement.

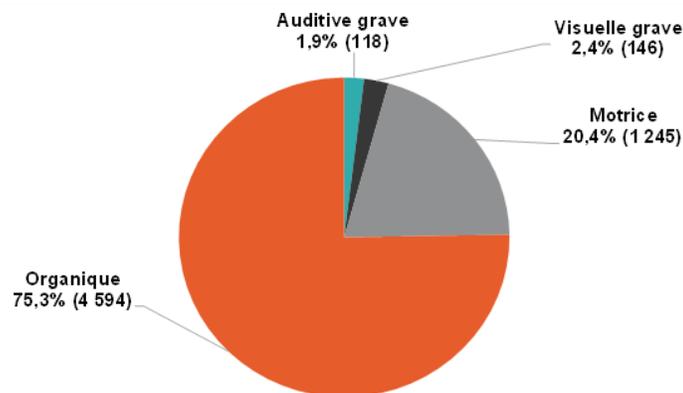
²⁹ RAFE, précité note 3, article 47.

³⁰ LAFE, précité note 2, article 10 alinéa 1.

- Recevoir la totalité de son aide financière sous forme de bourse³¹;
- Se voir reconnaître un statut d'étudiant-e autonome si elle ou il poursuit des études universitaires pendant au moins trois ans, ou après avoir accumulé 45 crédits³²;
- Être admissible à une aide financière entre deux périodes d'études même si elle ou il n'est pas aux études durant cet intervalle, à condition d'y retourner dans moins de quatre mois³³;
- Avoir droit à une exemption supplémentaire accordée au regard du revenu de ses parents, de son répondant ou sa répondante, de son conjoint ou sa conjointe, lors du calcul de leur contribution³⁴.

61 Pour l'année 2020-2021, 6 103 étudiant-e-s ont été reconnu-e-s comme ayant une DFM³⁵. Le graphique qui suit illustre la ventilation des DFM selon les 4 catégories prévues au *Règlement sur l'aide financière aux études*.

Graphique 3 : Répartition des étudiant-e-s reconnu-e-s comme ayant une déficience fonctionnelle majeure en 2020-2021, selon la catégorie



Nombre total d'étudiant-e-s reconnu-e-s comme ayant une DFM : 6 103

62 Dans le cadre du traitement de plaintes, le Protecteur du citoyen a constaté que le cadre réglementaire actuel engendre des problèmes récurrents, notamment :

- L'exclusion de certains diagnostics, entre autres liés à des problèmes de santé mentale;

³¹ *Ibid.*, article 16.

³² RAFF, précité note 3, article 22 alinéa 3.

³³ *Ibid.*, article 27 [2].

³⁴ *Ibid.*, articles 17 [2] et 18.

³⁵ Les données fournies pour l'année d'attribution 2020-2021 sont incomplètes (données du 1^{er} septembre 2020 au 18 mai 2021). Le Protecteur du citoyen note un recul dans le nombre de demandes de reconnaissance d'une DFM acceptées d'année en année : 8 640 en 2017-2018, 7 984 en 2018-2019 et 7 137 en 2019-2020. À noter que la grande majorité des déficiences organiques acceptées le sont en raison d'un diagnostic de TDA(H).

- Le fait que des étudiant-e-s ne puissent pas être reconnu-e-s atteint-e-s d'une DFM bien que leur condition médicale implique des limitations réellement significatives et persistantes;
- L'absence de toute analyse des limitations liées à la condition particulière d'une personne.

63 L'AFE est consciente des problématiques énoncées ci-dessus et prévoit, depuis 2016, revoir la définition et les critères permettant de reconnaître une DFM, afin de mieux réussir à cibler les étudiant-e-s qui sont réellement aux prises avec des limitations significatives et persistantes découlant de leur diagnostic, peu importe que ce dernier relève de problèmes de santé physique ou mentale. Cette révision se fait toujours attendre.

2.1 Préciser la finalité des mesures prévues pour les personnes atteintes d'une déficience fonctionnelle majeure

64 Selon l'AFE, à l'origine, la reconnaissance d'une DFM a été mise en place pour des étudiant-e-s qui ne seraient pas en mesure de travailler après leurs études. On voulait ainsi leur éviter d'accumuler une dette qu'ils ou elles auraient de la difficulté à rembourser par la suite. À cet égard, l'AFE dit s'appuyer sur les débats parlementaires qui ont eu lieu lors de l'adoption de la *Loi sur l'aide financière aux étudiants*³⁶ qui prévoyait la reconnaissance d'une DFM.

65 Dans les faits, toutefois, le Protecteur du citoyen n'a pas retrouvé de trace explicite d'une telle intention. La seule mention repérée est à l'effet que :

« [...] dans le cas d'une personne atteinte d'une DFM, il serait hautement souhaitable que cette personne ne soit point astreinte au régime commun, c'est-à-dire au régime en vertu duquel on a accès à un prêt et ensuite à une bourse. On demande à ce que ces personnes aient accès directement à la bourse étant donné les contraintes très sévères qui pèsent sur leur existence et les coûts nombreux et lourds qu'elles doivent encourir par suite de cette déficience dont elles sont affectées. »³⁷

66 Par conséquent, dans un souci de transparence et afin d'éviter les disparités dans le traitement actuel des demandes qui seront expliquées dans les sections suivantes, le Protecteur du citoyen est d'avis que l'AFE doit, sans délai, clarifier la finalité des mesures prévues pour les personnes atteintes d'une DFM et assurer un traitement uniforme en cohérence avec celle-ci. Les changements à apporter pour ce faire sont essentiellement d'ordres administratif et opérationnel, et peuvent être effectués sans attendre, indépendamment des modifications réglementaires à venir. Par ailleurs, cette finalité doit être connue et exposée clairement dans les sources de renseignements mises à la disposition des étudiant-e-s.

³⁶ L.Q., 1990, c. 11.

³⁷ Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de l'éducation*, 1^{re} session, 34^e législature, 8 mai 1990, Étude détaillée du projet de loi n° 25, *Loi sur l'aide financière aux étudiants*, (15 h 37) (M. Claude Ryan).

Recommandation :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Enseignement supérieur de :

R-13 Clarifier, au plus tard le 31 mai 2022, la finalité des mesures prévues pour les personnes atteintes d'une déficience fonctionnelle majeure, la diffuser clairement dans les sources de renseignements mises à la disposition des étudiant·e·s et traiter les dossiers conformément à celle-ci.

2.2 Appliquer les mêmes critères pour reconnaître une déficience fonctionnelle majeure en première instance et au Bureau des recours

67 Actuellement, en première instance, comme prévu dans les règles administratives³⁸ et conformément au *Règlement sur l'aide financière aux études*, l'acceptation d'une demande de reconnaissance d'une DFM s'appuie sur trois conditions, lesquelles doivent être confirmées par un certificat médical³⁹. Le médecin doit attester, en cochant les cases concernées, que la déficience :

- Est permanente;
- Entraîne des limitations significatives et persistantes dans l'accomplissement des activités scolaires de l'étudiant·e;
- Fait partie de l'une des quatre catégories de déficience prévues par le *Règlement sur l'aide financière aux études*⁴⁰, soit une déficience auditive grave, visuelle grave, organique ou motrice.

68 Selon l'information obtenue en entrevue, la demande est automatiquement acceptée lorsque ces trois conditions sont respectées. N'ayant pas de service médical à l'interne, l'AFE soutient qu'elle ne dispose pas de l'expertise nécessaire pour remettre en question l'opinion émise par le ou la médecin consulté·e par l'étudiant·e⁴¹.

69 Le Bureau des recours applique les mêmes critères que la première instance. Par contre, dès que l'étudiant·e soumet un deuxième certificat médical qui permet de le ou la reconnaître atteint·e d'une DFM, le Bureau des recours communique avec son médecin afin de :

- Lui expliquer la mesure;

³⁸ Voir notamment AFE, Service de l'assurance qualité et du partenariat, *Autres clientèles admissibles au Programme de prêts et bourses*, mis à jour en octobre 2019, pages 1 et 2.

³⁹ RAFF, précité note 3, article 48. Voir l'Annexe 2 du présent rapport. AFE, *Certificat médical - Étudiant - Déficiences fonctionnelles majeures et autres déficiences reconnues 2021-2022*, formulaire 1015, [En ligne] consulté le 28-02-2022.

⁴⁰ RAFF, précité note 3, article 47.

⁴¹ L'inclusion de certains diagnostics dans une catégorie particulière de DFM ne ferait pas toujours l'objet d'un consensus clairement établi dans la communauté médicale. Notamment, un débat existerait parmi les médecins concernant l'origine endocrinienne du diagnostic de TDAH, qui permet de l'inclure ou non dans la catégorie « déficience organique ».

- Vérifier auprès de lui ou d'elle que la condition de l'étudiant-e correspond bien à une DFM;
 - Lui demander si, selon lui ou elle, l'étudiant-e pourra travailler après ses études.
- 70 Suivant l'appel, si le ou la médecin change d'avis et considère que la condition médicale de l'étudiant-e ne correspond pas à une DFM, la demande est refusée. À plusieurs reprises au cours de l'enquête du Protecteur du citoyen, l'AFE a affirmé que les médecins se méprenaient sur la finalité des mesures auxquelles donne accès la reconnaissance d'une DFM et les confondaient avec les mesures d'adaptation scolaire que l'étudiant-e peut obtenir directement de son établissement d'enseignement⁴² sans besoin d'être reconnu-e atteint-e d'une DFM.
- 71 De plus, si le ou la médecin atteste que l'étudiant-e pourra travailler après ses études, le Bureau des recours émet également un refus.
- 72 La capacité de travailler ou non après les études est un critère d'admissibilité supplémentaire ajouté par le Bureau des recours lors de son analyse du dossier. Ce critère n'est aucunement pris en compte en première instance. Il s'agit là d'une source d'iniquité dans le traitement des demandes. Au surplus, ce critère quant à la capacité de travailler n'est prévu dans aucune règle.
- 73 L'AFE a mentionné au Protecteur du citoyen qu'elle avait ajouté, en 2018, une question sur la capacité de travailler après les études dans son certificat médical, mais que le Collège des médecins avait demandé qu'elle soit retirée. L'ordre professionnel soutenait en effet que ses membres n'étaient pas en mesure de répondre à cette question, *a fortiori* plusieurs années avant que l'étudiant-e ait terminé ses études. Depuis lors, le Protecteur du citoyen constate que le Bureau des recours obtient l'information de façon indirecte en posant la question aux médecins à défaut d'avoir la réponse dans le certificat médical.
- 74 Après vérifications, et comme on peut le voir dans l'extrait de formulaire qui suit, la question ajoutée concernait plutôt la capacité à rembourser un prêt. Le Protecteur du citoyen est d'avis que l'évaluation de cette capacité ne relève pas davantage de la compétence médicale.

⁴² Selon l'AFE, il arriverait que des médecins croient à tort que le certificat médical permet simplement à l'étudiant-e d'avoir des mesures adaptatives, comme du temps d'examen prolongé, l'accès à un local adapté ou à un logiciel d'aide à la correction, etc. Il arriverait aussi que certains médecins remplissent négligemment ou même complaisamment le certificat médical, parfois à la suite de « pressions » de patientes ou patients.

Section 3 – Reconnaissance de la déficience

La déficience est : Temporaire Permanente

Pouvez-vous affirmer que la déficience dont est atteinte cette personne entraîne, malgré les appareils, les médicaments ou les soins thérapeutiques, des limitations significatives et persistantes dans :

- la poursuite des études à temps plein? Oui Non

- la capacité à rembourser un prêt? Oui Non

Précisez :

Indiquez la date où ces limitations significatives et persistantes ont débuté _____

Source : *Certificat médical – Déficiences fonctionnelles majeures et autres déficiences reconnues 2018-2019*, formulaire 1015 (extrait).

- 75** Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il ne devrait pas y avoir de disparité de traitement entre la première instance et le Bureau des recours. Les critères d'admissibilité retenus et pris en compte devraient être les mêmes aux deux paliers.
- 76** Comme mentionné dans la section précédente, l'AFE doit clarifier la finalité des mesures prévues pour les personnes reconnues atteintes d'une DFM et traiter les dossiers en fonction de celle-ci, tant en première instance qu'au Bureau des recours.
- 77** L'enquête a également démontré qu'autant en première instance qu'au Bureau des recours, l'AFE applique une directive interne qui indique que si un ou une médecin coche la case « déficience motrice » plutôt que la case « déficience organique » avec un diagnostic de trouble du déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité (TDAH), la demande doit être refusée⁴³.

De quelle déficience la personne est-elle atteinte ?

(Cochez une réponse pour chacune des huit déficiences indiquées dans le certificat médical. En cochant « Oui » à l'une des huit déficiences ci-dessous, vous reconnaissez que l'étudiant ou l'étudiante présente une déficience qui entraîne des limitations significatives et persistantes dans la poursuite de ses études, ce qui, dans le cas des quatre premières, la ou le rend admissible à une aide financière entièrement sous forme de bourse.)

Déficience visuelle grave

L'acuité visuelle de chaque oeil, après correction au moyen de lentilles optalmiques appropriées, à l'exclusion des systèmes optiques spéciaux et des additions supérieures à 4.00 dioptries, est d'au plus 6/21, ou le champ de vision de chaque oeil est inférieur à 60°, dans les méridiens 180° et 90°, et, dans l'un ou l'autre cas, la personne est incapable de lire, d'écrire ou de circuler dans un environnement non familier.

Oui Non

Déficience auditive grave

L'oreille qui a la capacité auditive la plus grande est affectée d'une déficience auditive évaluée, selon la norme S3.21 de 1992 de l'American National Standard Institute, à au moins 70 décibels, en conduction aérienne, sur la moyenne des fréquences hertziennes 500, 1 000 et 2 000. Dans ce cas, vous devez joindre à ce formulaire un audiogramme.

Oui Non

Déficience motrice

Perte, malformation ou anomalie des systèmes squelettique, musculaire ou neurologique responsable de la motricité du corps.

Oui Non

Déficience organique

Trouble ou anomalie des organes internes faisant partie des systèmes cardiorespiratoire, gastro-intestinal et endocrinien.

Oui Non

⁴³ AFE, Service de l'assurance qualité et du partenariat, *Valider la déficience fonctionnelle majeure ou Autre déficience reconnue – Étudiant*, mise à jour le 8 janvier 2020, page 9.

Section 2 – Reconnaissance de la déficience (suite)

1 - Quel est le diagnostic? _____

2 - Indiquez la date du diagnostic (obligatoire) [] A [] M [] J []

Source : *Certificat médical – Étudiant - Déficiences fonctionnelles majeures et autres déficiences reconnues 2021-2022*, formulaire 1015 (extrait)

- 78 Selon l'information obtenue auprès de l'AFE, cette directive s'appuie « sur la logique » et aucun professionnel ni aucune professionnelle de la santé n'a été consulté-e à cet égard. Un-e étudiant-e dont le ou la médecin coche la case « déficience organique » est donc avantagé-e par rapport à un-e autre dont le ou la médecin considère le TDAH comme étant une « déficience motrice ».
- 79 Ainsi, l'AFE a un discours discordant. D'une part, elle indique qu'elle doit s'en remettre à l'opinion médicale du ou de la médecin consulté-e par l'étudiant-e. D'autre part, elle n'hésite pas à l'écarter en se basant sur une simple règle administrative, sans démarche ou communication auprès du médecin qui a évalué la condition médicale de l'étudiant-e.
- 80 Considérant que l'AFE ne dispose d'aucune compétence médicale à l'interne, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'elle ne peut se substituer, interpréter ou remettre en cause l'opinion du médecin qui a rencontré l'étudiant-e et qui a complété le certificat médical en engageant sa responsabilité et son éthique professionnelles. En l'absence d'une telle compétence médicale, l'AFE ne peut qu'effectuer un traitement administratif des demandes de reconnaissance d'une DFM.
- 81 Il s'ensuit que l'AFE se doit de reconnaître la DFM de l'étudiant-e sans exigences supplémentaires dès que, dans le certificat médical, le médecin confirme que les trois conditions prévues, conformément au *Règlement sur l'aide financière aux études*⁴⁴, sont remplies, soit :
- L'aspect permanent de la DFM;
 - La présence de limitations significatives et persistantes;
 - L'identification d'une des 4 catégories de DFM.
- 82 Le Protecteur du citoyen est conscient qu'en effectuant un traitement purement administratif, des demandes, qui étaient jusqu'à ce jour refusées, se verront acceptées, ce qui aura un impact financier. Cela dit, la façon de procéder actuelle de l'AFE consistant à créer une règle administrative plus restrictive que ce qui est prévu au *Règlement sur*

⁴⁴ RAFF, précité note 3, articles 47 et 48.

l'aide financière aux études crée des iniquités entre les étudiant-e-s et le Protecteur du citoyen ne peut y souscrire.

- 83 En conséquence, le Protecteur du citoyen considère que l'AFE doit, tant en première instance qu'au Bureau des recours, appliquer les règles édictées conformément au *Règlement sur l'aide financière aux études*, ni plus, ni moins.

Recommandations :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministre de l'Enseignement supérieur de :

R-14 Appliquer, au plus tard le 31 mai 2022, les mêmes critères d'admissibilité de reconnaissance d'une déficience fonctionnelle majeure en première instance et au Bureau des recours, conformément au *Règlement sur l'aide financière aux études*.

R-15 Offrir, au plus tard le 1^{er} octobre 2022, une formation additionnelle destinée aux agents et agentes de première instance et du Bureau des recours, aux préposés et préposées aux renseignements téléphoniques ainsi qu'au personnel des bureaux d'aide financière aux études afin d'assurer un traitement cohérent des demandes de reconnaissance d'une déficience fonctionnelle majeure.

R-16 Cesser, dès le 31 mai 2022, de se substituer à l'opinion médicale émise par le ou la médecin dans le *Certificat médical – Déficiences fonctionnelles majeures et autres déficiences*, notamment par des règles administratives.

2.3 Revoir et calculer correctement la période de rétroaction applicable

- 84 Lorsqu'une personne aux études est reconnue atteinte d'une DFM, elle peut « demander par écrit que sa condition soit reconnue rétroactivement afin que les montants d'aide reçus auparavant sous forme de prêt soient convertis en bourse »⁴⁵.

- 85 Tel que le prévoit la règle interne de l'AFE :

« La rétroaction peut s'appliquer sur une période maximale de 3 ans (délai de prescription) à partir de la date de réception de la demande de rétroaction, en n'excédant pas la date du début des limitations significatives et persistantes découlant de la déficience déclarée sur le formulaire Certificat médical – Déficiences fonctionnelles majeures et autres déficiences reconnues [1015]. »⁴⁶

- 86 Or, l'information à ce sujet ne figure nulle part, ni sur le site Web de l'AFE ou dans son guide *Une aide à votre portée*, ni dans les décisions de reconnaissance d'une DFM transmises aux étudiant-e-s. L'information n'est donnée que par les préposés et préposées aux renseignements téléphoniques, si l'étudiant-e contacte l'AFE à ce sujet. De

⁴⁵ AFE, Service du soutien aux opérations, *Traiter une demande de rétroaction DFM*, mise à jour le 12 février 2021, page 1.

⁴⁶ *Ibid.*, page 1.

leur côté, les bureaux d'aide financière aux études ne disposent pas d'informations à cet égard puisque la rétroaction ne fait pas partie des sujets abordés dans la formation qui leur est offerte par l'AFE.

- 87 À l'analyse de décisions rendues par l'AFE en matière de rétroaction dans des dossiers de plaintes⁴⁷, le Protecteur du citoyen constate des disparités de traitement, tant en première instance qu'au Bureau des recours concernant le calcul du délai de 3 ans. Malgré la règle interne qui est pourtant sans équivoque et qui ne laisse nullement place à l'interprétation, la rétroaction est appliquée sur une période maximale de trois ans à partir de la demande, tantôt en n'excédant pas la date du diagnostic, tantôt en n'excédant pas celle des limitations significatives et persistantes. Lors des entrevues, le Protecteur du citoyen a aussi constaté une confusion parmi le personnel quant à la règle applicable pour la rétroaction.
- 88 Qui plus est, selon le Protecteur du citoyen, la règle de prescription⁴⁸ utilisée par l'AFE pour reconnaître rétroactivement la condition en limitant le compte à rebours au délai de trois ans est inapplicable dans le contexte. Cette prescription, dite extinctive, débute lorsque le droit d'action prend naissance et elle entraîne sa disparition par non-usage trois ans après sa naissance. Conformément au *Règlement sur l'aide financière aux études*, le droit d'action de l'étudiant-e, donc son droit de faire reconnaître sa DFM, prend naissance au moment où il ou elle est en mesure d'obtenir un certificat médical qui en atteste. Son droit d'action devient dès lors réalisable pour une période future de trois ans.
- 89 De l'avis du Protecteur du citoyen, le délai de prescription ne peut servir à restreindre la période de rétroaction. L'AFE devrait considérer la date réelle du début des limitations significatives et persistantes, même si cette date remonte à plus de trois ans. Il importe de tenir compte de la situation personnelle de l'étudiant-e et des difficultés liées à sa condition à partir du moment où elles sont apparues, et ce, au regard de l'information attestée par le ou la médecin dans le certificat médical.
- 90 Finalement, selon l'information obtenue dans le cadre de l'enquête, depuis le 29 décembre 2021, l'étudiant-e ne peut plus apporter de changement à son dossier après le 29 décembre qui suit la fin de l'année d'attribution, en application de l'article 95.1 du *Règlement d'aide financière aux études*, ce qui ferait obstacle à la demande de rétroaction.
- 91 Cet article prévoit que :

« Tous les documents requis dans le cadre d'une demande d'aide financière aux études doivent être reçus au plus tard le 29 décembre qui suit la fin de l'année d'attribution. »

⁴⁷ À noter qu'au cours de son enquête, le Protecteur du citoyen a appris que l'AFE ne détient aucune statistique sur les demandes de reconnaissance d'une DFM de façon rétroactive.

⁴⁸ C.c.Q, précité note 13, article 2925.

92 Concrètement, l'AFE a indiqué que :

« [...] l'étudiant ne pourra faire de changement à son dossier après le 29 décembre de l'année suivante. Puisqu'un étudiant qui demanderait d'obtenir le statut DFM pour une année qui est "fermée" n'a pas fourni les pièces au moment opportun, il ne pourra l'obtenir. »

- 93** Selon le Protecteur du citoyen, l'article 95.1 du *Règlement sur l'aide financière aux études* ne peut pas davantage être invoqué dans le cadre d'une demande de rétroaction, puisqu'on y fait référence aux documents requis dans le cadre d'une demande d'aide financière. Il va de soi que le certificat médical ne peut être exigé au moment de la demande d'aide financière si la personne aux études ne l'a pas déjà en main et qu'elle n'est pas encore au fait qu'elle est atteinte d'une DFM.

Recommandations :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministre de l'Enseignement supérieur de :

R-17 Permettre, au plus tard le 31 mai 2022, pour les dossiers en traitement et futurs, la rétroaction jusqu'à la date du début des limitations significatives et persistantes inscrite dans le *Certificat médical – Déficiences fonctionnelles majeures et autres déficiences*, même si cette date remonte à plus de trois ans.

R-18 Informer, au plus tard le 31 mai 2022, les préposés et préposées aux renseignements téléphoniques, les agents et agentes ainsi que les bureaux d'aide financière aux études de la règle permettant la rétroaction jusqu'à la date du début des limitations significatives et persistantes inscrite dans le *Certificat médical – Déficiences fonctionnelles majeures et autres déficiences*, même si cette date remonte à plus de trois ans.

R-19 Ajouter, au plus tard le 31 mai 2022, toute information utile au sujet de la demande de rétroaction dans le site Web de l'Aide financière aux études, dans le guide *Une aide à votre portée* ainsi que dans le libellé des décisions de reconnaissance d'une déficience fonctionnelle majeure.

3 LES DÉCLARATIONS MENSONGÈRES : MANQUE D'INFORMATION ET D'ÉQUITÉ PROCÉDURALE DANS LE TRAITEMENT DES DOSSIERS

- 94** La déclaration mensongère est susceptible d'inclure toute déclaration qui laisse croire à une intention délibérée de la part de l'étudiant-e dans le but de se rendre admissible au régime ou de recevoir une aide financière supérieure à celle qui peut lui être accordée. Dans les faits toutefois, l'AFE ne tente de repérer que les déclarations mensongères concernant les revenus. Ainsi, en règle générale, un-e étudiant-e sera considéré-e comme ayant fait une déclaration mensongère si deux conditions sont réunies :

- L'AFE constate un écart important ou très important entre le revenu qu'il ou elle a déclaré lors de sa demande d'aide financière et les montants que révèlent les vérifications auprès de Revenu Québec;

Et que

- L'étudiant·e omet de répondre à l'avis que lui a transmis l'AFE au sujet de cet écart ou l'AFE considère que les informations fournies à la suite de cet avis sont insuffisantes ou ne permettent pas d'expliquer ce qui a causé l'écart autrement que par une déclaration de l'étudiant·e volontairement fautive et trompeuse.

95 La Loi sur l'aide financière aux études prévoit quant à elle que :

« La personne qui a reçu, sans y avoir droit, de l'aide financière sous forme de prêt ou sous forme de bourse, par suite d'une déclaration mensongère, doit rembourser sans délai au ministre le montant auquel elle n'avait pas droit.

Le ministre rembourse à l'établissement financier le montant de l'aide financière versée sous forme de prêt qu'il réclame de l'emprunteur.

Le montant dû porte intérêt, au taux fixé par règlement, à compter du moment où l'aide financière a été versée par le ministre ou par l'établissement financier.

[...]

Est inadmissible à l'aide financière aux études secondaires en formation professionnelle ou aux études postsecondaires : [...]

pour une période de deux ans, à partir de la date de la connaissance par le ministre d'une déclaration mensongère qui aurait eu pour conséquences d'augmenter le montant alloué ou de rendre la personne admissible, ou jusqu'au remboursement si celui-ci n'est pas effectué dans ce délai, la personne qui a, par cette déclaration, indûment reçu de l'aide. »⁴⁹

3.1 Faire preuve de transparence dans le processus menant à conclure que l'étudiant·e a effectué une déclaration mensongère

- 96** Chaque année, de 1 000 à 1 500 dossiers sont sélectionnés par algorithme comme pouvant potentiellement comporter une déclaration mensongère et nécessitant, de ce fait, une analyse plus poussée. Les paramètres permettant de sélectionner ces dossiers ont été développés à la suite d'un rapport du Vérificateur général du Québec en 2007-2008⁵⁰ qui reprochait à l'AFE de ne pas tenter de cibler, parmi les déclarations de revenus erronées

⁴⁹ LAFE, précité note 2, articles 42.1 et 43.

⁵⁰ Vérificateur général du Québec, [Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008, tome 1, Chapitre 2 – Aide financière aux études \(ci-après Rapport du Vérificateur général\)](#), novembre 2007 [En ligne] consulté le 28-02-2022.

ayant mené à un versement d'aide financière excédentaire,⁵¹ celles qui étaient mensongères. L'AFE dispose pourtant de deux moyens coercitifs pour ce faire :

- Imposer une amende à tout-e étudiant-e qui produit une déclaration fautive et trompeuse⁵²;
- Rendre un-e étudiant-e ayant fait une déclaration mensongère inadmissible au régime de prêts et bourses pour une période de deux ans⁵³.

97 Depuis le rapport du Vérificateur général du Québec, l'AFE rend inadmissibles pour une période de deux ans les personnes ayant fait une déclaration mensongère⁵⁴ et, à cette fin, a mis en place des paramètres lui permettant de repérer les déclarations mensongères potentielles en matière de revenus.

98 Une fois établie la liste des dossiers comportant un écart important ou très important entre les revenus déclarés et vérifiés, pouvant résulter d'une déclaration mensongère, l'AFE envoie aux étudiant-e-s concerné-e-s l'*Avis relatif à la suspension de votre dossier d'aide financière aux études*⁵⁵.

99 Cet avis demande à l'étudiant-e visé-e de fournir dans un délai de 10 jours :

- Une lettre expliquant ce qui a causé l'écart. Ce dernier peut être dû, par exemple, à une erreur, à un oubli, à l'incompréhension des règles, à une confusion quant aux types de revenus comptabilisés ou encore à des circonstances particulières personnelles ou familiales;
- Ses relevés fiscaux;
- Tout autre document pertinent.

100 À la suite de la réception des documents, l'AFE fait une analyse du dossier et rend une décision d'annulation ou de maintien de la suspension. Selon les données transmises par l'AFE, 811 étudiant-e-s ont été déclaré-e-s inadmissibles au régime pour une période minimale de deux ans en 2016-2017, 758 en 2017-2018, 457 en 2018-2019 et 925 en 2019-2020⁵⁶.

101 Le Protecteur du citoyen observe que l'AFE omet d'importantes informations dans l'*Avis relatif à la suspension de votre dossier d'aide financière aux études*. Tout d'abord, il n'est jamais fait mention à la personne étudiante qu'elle est soupçonnée d'avoir effectué une déclaration mensongère. Selon le Protecteur du citoyen, dans l'ignorance de ce que l'AFE

⁵¹ « L'AFE a déterminé que, parmi les versements excédentaires, 33,6 millions de dollars (soit 63,4 p. cent) sont attribuables au fait que les revenus que les étudiants lui ont déclarés sont moins élevés que ceux transmis à Revenu Québec. Un tel résultat est surprenant dans le contexte où une confirmation de ses revenus est exigée de l'étudiant en octobre et en janvier ». Rapport du Vérificateur général du Québec, précité note 50, page 20.

⁵² LAFE, précité note 2, article 53.

⁵³ *Ibid.*, article 43 (3).

⁵⁴ Selon les informations obtenues lors de l'enquête, l'AFE n'utilise habituellement pas ou peu l'amende, notamment étant donné les coûts inhérents à l'imposition de sanctions de type pénal.

⁵⁵ Voir l'annexe 3 du présent rapport.

⁵⁶ À noter que les données fournies par l'AFE pour l'année 2019-2020 sont incomplètes (1^{er} avril au 17 février).

pourrait lui reprocher, la personne ne peut adéquatement témoigner de sa bonne foi et rassembler les informations permettant de faire valoir ses observations.

- 102 Ensuite, l'avis ne fait pas état de la gravité de la conséquence éventuelle à laquelle la personne aux études s'expose si elle ne répond pas à l'AFE ou si celle-ci juge que les explications fournies sont insuffisantes. Or, cette conséquence est l'exclusion du régime pendant deux ans. Selon les statistiques de l'AFE, le taux de non-réponse à l'*Avis relatif à la suspension de votre dossier d'aide financière aux études* pour les quatre dernières années est élevé, soit à environ 37,6 %⁵⁷. Cela laisse présumer que plusieurs ne réalisent pas la gravité des conséquences en cas de non-réponse de leur part.
- 103 Par ailleurs, le Protecteur du citoyen considère que le délai de 10 jours octroyé à l'étudiant·e pour fournir des explications est très court considérant la gravité du reproche et de la conséquence qui en découle le cas échéant. En outre, le Protecteur du citoyen note un écart important avec le délai de 45 jours accordé à tout·e étudiant·e pour fournir des documents manquants à l'étape de l'admissibilité⁵⁸. Ce délai de 45 jours devrait être appliqué dans les deux cas.
- 104 Desurcroît, comme indiqué précédemment⁵⁹, aucune information sur le processus d'identification d'une déclaration mensongère ne figure sur le site Web de l'AFE ou dans le guide *Une aide à votre portée*. Le Protecteur du citoyen considère que les renseignements suivants devraient y figurer :
- La notion de déclaration mensongère et sa définition;
 - La vérification par l'AFE de tous les revenus déclarés par les étudiant·e-s à Revenu Québec;
 - La démarche de l'AFE pour repérer tout écart de revenus et la sélection de tout dossier pouvant comporter une fausse déclaration;
 - L'importance, dès la réception d'un avis de l'AFE au sujet d'un écart important ou très important entre les revenus déclarés et vérifiés, de fournir les documents et les explications nécessaires à cet égard;
 - La conséquence pour un·e étudiant·e qui a effectué une déclaration mensongère, soit l'exclusion du régime pour une période de deux ans.
- 105 Enfin, la formation donnée par l'AFE au personnel des bureaux d'aide financière aux études n'aborde tout simplement pas cette question.
- 106 Qui plus est, la personne étudiante reconnue par l'AFE comme ayant effectué une déclaration mensongère peut contester cette décision au Bureau des recours, mais ne peut la porter en appel devant un tribunal indépendant et impartial, tel que souligné

⁵⁷ Selon les données fournies par l'AFE, en 2016-2017, 503 étudiant·e-s sur 1 183 n'ont pas répondu à l'avis (42,5 %); en 2017-2018, 411 étudiant·e-s sur 1 232 (33,4 %); en 2018-2019, 437 étudiant·e-s sur 1 184 (36,9 %) et en 2019-2020 (données incomplètes – 1^{er} avril au 17 février), 511 étudiant·e-s sur 1 364 (37,5 %).

⁵⁸ Voir à ce sujet la section 1.4 du présent rapport.

⁵⁹ Voir à ce sujet la section 1.1 du présent rapport.

précédemment⁶⁰. La décision du Bureau des recours – qui maintient les décisions initiales de suspension dans une proportion de près de 62,9 %⁶¹ en moyenne pour les quatre dernières années – est définitive.

- 107 Dans un autre ordre d'idées, notons qu'il y a déjà eu, en première instance, un comité affecté aux dossiers complexes. Selon le Protecteur du citoyen, il s'agissait d'une bonne pratique qui permettait une analyse fouillée des circonstances ayant pu mener un·e étudiant·e à ne pas déclarer adéquatement ses revenus.

PROMPTITUDE À CONSIDÉRER QU'IL Y A INTENTION MENSONGÈRE

Une étudiante fait une demande d'aide financière en estimant ses revenus de l'année 2019 à 31 000 \$. Lors d'une modification à sa demande, elle confirme ce revenu.

En début d'année 2020, elle change d'établissement d'enseignement et de programme. Elle modifie alors une deuxième fois sa demande en déclarant des revenus représentant moins du quart du montant initial. Il en résulte un nouveau calcul automatique et l'aide financière qui lui est accordée est substantiellement augmentée.

Un mois plus tard, l'étudiante remplit le formulaire de confirmation de ses ressources financières et déclare des revenus selon sa deuxième estimation, soit un peu plus de 7 000 \$.

À l'été suivant, l'AFE avise l'étudiante qu'après vérifications auprès de Revenu Québec, il appert qu'elle a touché plus de 27 000 \$, et non pas le montant nettement inférieur indiqué.

À la suite de la réception de l'avis de suspension, l'étudiante explique à l'AFE qu'elle s'est trompée en pensant qu'elle devait déclarer ses revenus de 2020 et non de 2019. De plus, elle soutient qu'il n'y avait personne pour l'aider au bureau d'aide financière aux études de son établissement d'enseignement.

Après analyse de son dossier, l'AFE conclut qu'elle a fait une déclaration mensongère. Elle n'est donc plus admissible à l'aide financière, et ce, jusqu'à l'automne 2022.

L'étudiante fait une demande de révision au Bureau des recours qui maintient la décision initiale. Elle s'adresse au Protecteur du citoyen.

Conformément au *Code civil du Québec*⁶², la bonne foi se présume à moins que le législateur exige d'en faire la preuve expressément, ce qui n'est pas le cas ici. Par conséquent, il revient à l'AFE d'établir, par une preuve prépondérante, que l'étudiante a volontairement transmis des informations erronées.

⁶⁰ Voir à ce sujet la section 1.7 du présent rapport.

⁶¹ Selon les données fournies par l'AFE, en 2017-2018, le Bureau des recours a maintenu 30 des 61 suspensions contestées (49,2 %); en 2018-2019, 49/71 (69 %); en 2019-2020, 89/121 (73,6 %) et en 2021-2021, 114/191 (59,7 %).

⁶² C.c.Q., précité note 13, article 2805 : « La bonne foi se présume toujours, à moins que la loi n'exige expressément de la prouver ».

Après enquête, le Protecteur du citoyen estime que la preuve au dossier ne permet pas de démontrer de façon prépondérante que l'étudiante a modifié ses revenus dans le but de tromper l'AFE. Il est plutôt d'avis qu'elle a pu commettre une erreur et croire qu'elle devait déclarer ses revenus de 2020 plutôt que ceux de 2019. De plus, après vérifications, le Protecteur du citoyen a obtenu la confirmation qu'il n'y avait pas de personnel au bureau d'aide financière aux études pendant la période concernée, ce que l'AFE n'avait pas vérifié lors de son analyse.

L'AFE a levé la suspension de l'aide financière.

Recommandations :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministre de l'Enseignement supérieur de :

R-20 Mentionner explicitement, au plus tard le 31 mai 2022, les éléments suivants dans l'*Avis relatif à la suspension de votre dossier d'aide financière aux études* :

- La nature du reproche, soit la déclaration mensongère;
- La conséquence en découlant, soit l'exclusion du Programme de prêts et bourses pour une période de deux ans, si l'étudiant-e ne répond pas à l'avis ou si les informations fournies sont jugées insuffisantes pour expliquer l'écart de revenu constaté

R-21 Porter, au plus tard le 31 mai 2022, de 10 à 45 jours le délai accordé à l'étudiant-e pour fournir les explications attendues à la suite de la réception de l'*Avis relatif à la suspension de votre dossier d'aide financière aux études*.

R-22 Remettre en place, au plus tard le 1^{er} mai 2023, en première instance, un comité permettant d'analyser les dossiers de déclaration mensongère complexes, et prévoir des critères précis pour classer un dossier comme tel.

3.2 Donner à l'étudiant-e l'occasion de compléter son dossier avant de rendre une décision

108 La *Loi sur la justice administrative* prévoit que :

« L'Administration gouvernementale prend les mesures appropriées pour s'assurer :

[...]

que l'administré a eu l'occasion de fournir les renseignements utiles à la prise de la décision et, le cas échéant, de compléter son dossier. »⁶³

⁶³ LJA, précité note 1, article 4 (2).

109 *L'équité en tête : guide d'autoévaluation de l'équité administrative* insiste quant à lui sur l'importance de la possibilité de se faire entendre :

« Toute personne touchée par une décision doit avoir la chance de s'exprimer au cours du processus décisionnel afin de présenter son point de vue et de fournir tout renseignement qu'elle estime pertinent. La personne doit pouvoir participer au processus dans une mesure reflétant l'importance des enjeux, la nature de la décision et les répercussions potentielles sur ses droits, intérêts ou privilèges. »⁶⁴

- 110** L'enquête du Protecteur du citoyen a permis de constater qu'en première instance, lors de l'analyse d'une déclaration mensongère, les agents et agentes de traitement ne communiquent jamais avec l'étudiant-e et ce, même si le dossier mériterait d'être complété. Pour expliquer cette pratique, on invoque, notamment, qu'il n'y a pas d'attentes signifiées par l'AFE à cet égard, qu'il n'y a pas d'équipement permettant d'assurer l'anonymat des appels, que les étudiant-e-s sont « à cran » et que les agents et agentes ne doivent pas leur dire quoi fournir. Le cas échéant, la décision de suspendre l'aide est prise sans autre démarche auprès de la personne visée, et ce, même si des documents ou des informations supplémentaires pourraient clarifier ou compléter les explications fournies par l'étudiant-e.
- 111** La conclusion de déclaration mensongère est donc rendue par l'agent ou l'agente de traitement sur lecture d'une simple lettre explicative de l'étudiant-e, sans jamais que ce dernier ou cette dernière ne soit rencontré-e ou qu'il ou elle ne puisse parler à quelqu'un. Un tel manque de communication en cours de traitement des dossiers de déclaration mensongère constitue une lacune majeure ressortie lors des entrevues.
- 112** À cet égard, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il peut être difficile pour les étudiant-e-s de fournir toutes les explications et justifications par écrit ou d'envoyer l'ensemble des documents nécessaires du premier coup.
- 113** Ainsi, malgré le poids d'être reconnu-e comme ayant fait une déclaration mensongère et la gravité de la conséquence qui pèse sur l'étudiant-e, l'évaluation du caractère mensonger se fait dans le cadre d'un processus administratif qui se déroule sans possibilité pour l'étudiant-e de faire valoir ses observations autrement qu'en écrivant une lettre, sans jamais pouvoir parler à quiconque de vive voix ni de compléter son dossier si nécessaire.
- 114** Cela dit, soulignons que le Bureau des recours demande les documents ou informations manquantes par courriel avant de rendre sa décision. En fait, cette pratique devrait être généralisée et appliquée en première instance, conformément à l'exigence que prévoit à ce titre la *Loi sur la justice administrative*.

⁶⁴ L'équité en tête, précité note 4, page 7.

DONNER À L'ÉTUDIANTE L'OCCASION DE COMPLÉTER SON DOSSIER

Après vérifications auprès de Revenu Québec en 2019, l'AFE constate un écart important entre les revenus qu'une étudiante lui a déclarés et ceux qu'elle a indiqués à Revenu Québec.

L'AFE lui fait donc parvenir un avis de suspension de son dossier et lui demande de fournir une lettre expliquant cet écart. Le surlendemain, l'étudiante fait parvenir à l'AFE la lettre explicative demandée.

Un mois plus tard, l'AFE rend une décision selon laquelle les renseignements transmis par l'étudiante ne lui donnent pas gain de cause. Il lui est signifié qu'elle n'est plus admissible au Programme de prêts et bourses pour une durée de deux ans, soit jusqu'à l'automne 2021. L'étudiante se tourne vers le Bureau des recours qui confirme cette décision.

Elle s'adresse au Protecteur du citoyen.

Selon ce dernier, la décision de l'AFE est déraisonnable. Tout d'abord, l'étudiante a fait valoir à l'AFE qu'elle n'était pas au courant que les avantages imposables devaient être déclarés dans les revenus d'emploi. Dépendamment des circonstances, un avantage imposable est un bien ou un service accordé à un-e employé-e par son employeur dans le cadre de son travail. La personne en emploi ne paie pas pour ce bien ou ce service (par exemple, un stationnement), mais la valeur du bien ou du service doit être ajoutée au salaire afin qu'elle paie de l'impôt sur ce montant.

Par ailleurs, l'étudiante a touché rétroactivement des indemnités de remplacement du revenu de la Société de l'assurance automobile du Québec qu'elle a déclarées l'année suivante à l'AFE, ce que le Protecteur du citoyen a assimilé à une erreur plutôt qu'à une omission de mauvaise foi.

Dans le cadre de l'enquête du Protecteur du citoyen, l'AFE a fait valoir que la lettre explicative de l'étudiante manquait de détails et de clarté. De l'avis du Protecteur du citoyen, si effectivement les renseignements qu'elle avait fournis semblaient incomplets, l'AFE aurait dû communiquer avec l'étudiante pour clarifier la situation, plutôt que de conclure à une déclaration mensongère. La personne aurait pu compléter son dossier, ce qu'elle n'a pas eu l'occasion de faire dans un premier temps.

Selon le Protecteur du citoyen, l'AFE ne détenait pas de preuve prépondérante que l'étudiante avait agi de mauvaise foi. L'AFE s'est rangée à son opinion et a rétabli l'admissibilité de l'étudiante à l'aide financière. De plus, un montant rétroactif lui a été versé, considérant l'aide financière qu'elle aurait dû recevoir pour l'année 2019-2020.

Recommandation :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Enseignement supérieur de :

R-23 Permettre, dès le 31 mai 2022, à l'étudiant-e qui a reçu l'*Avis relatif à la suspension de votre dossier d'aide financière aux études* de compléter son dossier en première instance, avant qu'une décision défavorable soit rendue par l'Aide financière aux études, notamment en offrant la possibilité de communiquer verbalement avec l'agent ou l'agente responsable de son dossier si elle ou il le souhaite.

3.3 Consigner des notes d'analyse permettant la compréhension des décisions en matière de déclaration mensongère

- 115** En première instance, de l'avis du Protecteur du citoyen, les notes consignées par les agents et agentes qui procèdent à l'examen des dossiers comportant une potentielle déclaration mensongère sont nettement insuffisantes pour constituer des notes d'analyse complètes et détaillées. Par ailleurs, ces notes sont conservées dans une base de données à laquelle seul-e-s les agents et agentes procédant à ce type d'analyse ont accès. De leur côté, les agents et agentes du Bureau des recours ne consignent, comme déjà mentionné⁶⁵, aucune note d'analyse.
- 116** Bien que les pratiques de consignation des notes d'analyse et leur contenu aient déjà fait l'objet de commentaires plus tôt dans le présent rapport, le Protecteur du citoyen réitère qu'il est primordial de pouvoir compter sur une prise de notes fiables, particulièrement en matière de déclaration mensongère, étant donné la nature et la conséquence d'une telle déclaration. Ceci est d'autant plus vrai que la décision transmise en première instance se limite à une lettre type et que celle qui est transmise par le Bureau des recours, bien que plus détaillée, n'est pas suffisante.
- 117** Il y a donc ici un réel enjeu de transparence envers tout-e étudiant-e en situation de déclaration mensongère désirant légitimement savoir sur quelles bases s'est appuyée l'AFE pour considérer qu'il ou elle a fait une déclaration fausse et trompeuse.
- 118** À cet égard, le Protecteur du citoyen a formulé à l'AFE des recommandations quant à la consignation de notes d'analyse à la section 1.2 du présent rapport. Les notes d'analyse d'un dossier de déclaration mensongère devraient également contenir les éléments essentiels mentionnés à cette section.

⁶⁵ Voir à ce sujet la section 1.2 du présent rapport.

CONCLUSION

L'importance de maintenir un réel dialogue avec les étudiant-e-s recevant une aide financière indispensable à leur avenir

- 119 Le présent rapport concerne essentiellement le processus décisionnel de l'AFE, son mode de traitement des dossiers de DFM et ses modalités d'analyse des cas de potentielle déclaration mensongère.
- 120 Chaque volet comporte des manquements à corriger, mais il s'en dégage des points communs, comme un manque de transparence dans les façons de faire, des disparités de traitement ainsi qu'un manque d'écoute pour l'étudiant-e qui veut faire entendre sa voix.
- 121 Il importe de rappeler que l'objectif du Programme de prêts et bourses est d'empêcher que le manque de ressources financières soit un obstacle à la réussite des études à temps plein par les personnes qui ont la volonté d'étudier. La souplesse et la compréhension sont donc de mise dans le traitement des dossiers pour être notamment à l'écoute des situations particulières, comme le fait d'être atteint d'une DFM ou d'éprouver des difficultés à compléter sa demande pour des raisons personnelles.
- 122 Ce rapport se veut l'exposé de pistes de solution au regard de l'AFE qui doit engager et maintenir un véritable dialogue avec les étudiant-e-s et les personnes qui agissent auprès d'eux et auprès d'elles pour les accompagner dans leur parcours.
- 123 Rappelons que c'est souvent le premier contact que des jeunes établissent avec les services publics. En plus d'apprendre dans les salles de cours, ils et elles tirent alors de cette expérience un apprentissage important pour les citoyens et les citoyennes qu'ils et qu'elles deviennent.
- 124 Enfin, l'AFE doit, dans ses pratiques à l'égard des étudiant-e-s, observer les principes de la *Loi sur la justice administrative*. À plusieurs reprises, dans ces pages, des dispositions de cette loi s'érigent en rappels des obligations des services publics à l'égard de leurs clientèles. Les étudiant-e-s, à l'instar d'autres catégories de citoyens et de citoyennes, doivent pouvoir compter sur le respect de la loi par les services responsables de leur fournir une aide financière déterminante pour leur cheminement personnel et académique.

Concernant le suivi des recommandations du présent rapport :

Le Protecteur du citoyen demande au ministère de l'Enseignement supérieur de lui faire parvenir, au plus tard le 4 avril 2022, un plan de travail indiquant les actions choisies et l'échéancier proposé pour la mise en œuvre de chacune des recommandations du présent rapport.

De plus, le Protecteur du citoyen demande au ministère de l'Enseignement supérieur de lui faire un suivi de l'état d'avancement de l'implantation des recommandations au 1^{er} octobre 2022, puis selon un échéancier à convenir.

ANNEXE 1 – Liste des recommandations

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Enseignement supérieur de :

- R-1** Enrichir, au plus tard le 31 mai 2022, le contenu du site Web de l'Aide financière aux études et du guide *Une aide à votre portée* au regard des éléments suivants :
- La déclaration mensongère et sa conséquence;
 - La réception éventuelle d'un avis de bourse versée en trop si le revenu déclaré à Revenu Québec est supérieur à celui déclaré à l'Aide financière aux études;
 - Le délai de trois ans – conformément au *Code civil du Québec* – pour demander la révision d'une décision;
 - La possibilité de demander d'être reconnu comme ayant une déficience fonctionnelle majeure rétroactivement, incluant la conversion rétroactive de ses prêts en bourses.
- R-2** Transmettre, au plus tard le 31 mai 2022, aux étudiant-e-s qui en font la demande l'ensemble des règles administratives applicables dans leur dossier.
- R-3** S'assurer, au plus tard le 1^{er} octobre 2022, que les membres du personnel de l'Aide financière aux études, tant en première instance qu'au Bureau des recours, consignent des notes d'analyse complètes et détaillées qui comprennent les éléments suivants :
- Les renseignements recueillis et pris en considération aux fins de la décision;
 - Les faits constatés;
 - La manière dont ils ont appliqué les règles aux renseignements et aux faits;
 - Les motifs justifiant la façon dont ils ont pondéré les éléments de preuve et les considérations pertinentes;
 - Les raisons qui ont pu les mener à accorder plus de poids à un élément de preuve ou à rejeter certains renseignements.
- R-4** Mettre en place, au plus tard le 1^{er} octobre 2022, des ateliers de formation concernant spécifiquement les notes d'analyse pour les agents et agentes de traitement de première instance et les agents et agentes du Bureau des recours.
- R-5** Modifier, au plus tard le 1^{er} octobre 2022, les modèles de décisions de l'Aide financière aux études afin de préciser les éléments permettant de motiver adéquatement les décisions :
- La question à trancher;
 - Les faits et les éléments de preuve analysés;
 - Les lois et les politiques applicables;
 - La façon dont la loi ou les politiques ont été appliquées aux faits;
 - La décision rendue;
 - Le processus d'appel ou de révision et le délai pour l'exercer.
- R-6** Permettre, dès le 31 mai 2022, autant en première instance qu'au Bureau des recours, à l'étudiant-e qui en fait la demande de parler à l'agent ou l'agente qui a traité la partie de son dossier à propos de laquelle il ou elle a des questions.

- R-7** Modifier, au plus tard le 31 mai 2022, la procédure appliquée pour les demandes d'aide financière où des documents sont manquants afin que :
- L'avis de 45 jours soit assorti d'une mention selon laquelle l'Aide financière aux études se verra dans l'obligation de refuser la demande d'aide si les documents manquants ne sont pas fournis dans le délai imparti ou si les documents fournis ne permettent pas de répondre aux critères d'admissibilité prévus;
 - Au terme de ce délai, une décision d'admissibilité soit rendue.
- R-8** Revoir et clarifier, au plus tard le 31 mai 2022, le mandat du Bureau des recours en prévoyant notamment :
- Son obligation de tenir compte des règles administratives appliquées en première instance;
 - Une méthode d'analyse uniforme parmi ses agents et agentes.
- R-9** Veiller, au plus tard le 31 mai 2022, à ce que toute révision d'une décision initiale se fasse par le Bureau des recours; à cette fin, créer notamment un formulaire de révision qui permette de s'assurer que l'étudiant-e qui veut contester une décision de première instance voit son dossier dirigé vers le Bureau des recours.
- R-10** Faire du Bureau des recours une entité ministérielle distincte de l'Aide financière aux études au plus tard le 1^{er} octobre 2022, afin d'en assurer l'indépendance, l'impartialité et la crédibilité.
- R-11** Préciser, au plus tard le 31 mai 2022, le délai de trois ans pour demander la révision d'une décision initiale, tout en invitant les étudiant-e-s à procéder le plus diligemment possible, tant sur le site Web de l'Aide financière aux études que dans le guide *Une aide à votre portée* et dans les décisions de première instance.

Le Protecteur du citoyen recommande à la ministre de l'Enseignement supérieur de :

- R-12** Proposer les modifications législatives requises afin de créer un recours au Tribunal administratif du Québec pour les personnes insatisfaites d'une décision du Bureau des recours.

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Enseignement supérieur de :

- R-13** Clarifier, au plus tard le 31 mai 2022, la finalité des mesures prévues pour les personnes atteintes d'une déficience fonctionnelle majeure, la diffuser clairement dans les sources de renseignements mises à la disposition des étudiant-e-s et traiter les dossiers conformément à celle-ci.
- R-14** Appliquer, au plus tard le 31 mai 2022, les mêmes critères d'admissibilité de reconnaissance d'une déficience fonctionnelle majeure en première instance et au Bureau des recours, conformément au *Règlement sur l'aide financière aux études*.
- R-15** Offrir, au plus tard le 1^{er} octobre 2022, une formation additionnelle destinée aux agents et agentes de première instance et du Bureau des recours, aux préposés et préposées

aux renseignements téléphoniques ainsi qu'au personnel des bureaux d'aide financière aux études afin d'assurer un traitement cohérent des demandes de reconnaissance d'une déficience fonctionnelle majeure.

- R-16** Cesser, dès le 31 mai 2022, de se substituer à l'opinion médicale émise par le ou la médecin dans le *Certificat médical – Déficiences fonctionnelles majeures et autres déficiences*, notamment par des règles administratives.
- R-17** Permettre, au plus tard le 31 mai 2022, pour les dossiers en traitement et futurs, la rétroaction jusqu'à la date du début des limitations significatives et persistantes inscrite dans le *Certificat médical – Déficiences fonctionnelles majeures et autres déficiences*, même si cette date remonte à plus de trois ans.
- R-18** Informer, au plus tard le 31 mai 2022, les préposés et préposées aux renseignements téléphoniques, les agents et agentes ainsi que les bureaux d'aide financière aux études de la règle permettant la rétroaction jusqu'à la date du début des limitations significatives et persistantes inscrite dans le *Certificat médical – Déficiences fonctionnelles majeures et autres déficiences*, même si cette date remonte à plus de trois ans.
- R-19** Ajouter, au plus tard le 31 mai 2022, toute information utile au sujet de la demande de rétroaction dans le site Web de l'Aide financière aux études, dans le guide *Une aide à votre portée* ainsi que dans le libellé des décisions de reconnaissance d'une déficience fonctionnelle majeure.
- R-20** Mentionner explicitement, au plus tard le 31 mai 2022, les éléments suivants dans *l'Avis relatif à la suspension de votre dossier d'aide financière aux études* :
- La nature du reproche, soit la déclaration mensongère;
 - La conséquence en découlant, soit l'exclusion du Programme de prêts et bourses pour une période de deux ans, si l'étudiant-e ne répond pas à l'avis ou si les informations fournies sont jugées insuffisantes pour expliquer l'écart de revenu constaté.
- R-21** Porter, au plus tard le 31 mai 2022, de 10 à 45 jours le délai accordé à l'étudiant-e pour fournir les explications attendues à la suite de la réception de *l'Avis relatif à la suspension de votre dossier d'aide financière aux études*.
- R-22** Remettre en place, au plus tard le 1^{er} mai 2023, en première instance, un comité permettant d'analyser les dossiers de déclaration mensongère complexes, et prévoir des critères précis pour classer un dossier comme tel.
- R-23** Permettre, dès le 31 mai 2022, à l'étudiant-e qui a reçu *l'Avis relatif à la suspension de votre dossier d'aide financière aux études* de compléter son dossier en première instance, avant qu'une décision défavorable soit rendue par l'Aide financière aux études, notamment en offrant la possibilité de communiquer verbalement avec l'agent ou l'agente responsable de son dossier si elle ou il le souhaite.

Suivi des recommandations

Le Protecteur du citoyen demande au ministère de l'Enseignement supérieur de lui faire parvenir, au plus tard le 4 avril 2022, un plan de travail indiquant les actions choisies et l'échéancier proposé pour la mise en œuvre de chacune des recommandations du présent rapport.

De plus, le Protecteur du citoyen demande au ministère de l'Enseignement supérieur de lui faire un suivi de l'état d'avancement de l'implantation des recommandations au 1^{er} octobre 2022, puis selon un échéancier à convenir.

Section 2 – Reconnaissance de la déficience (suite)

1 - Quel est le diagnostic? _____

2 - Indiquez la date du diagnostic (obligatoire) _____
 A M J

Section 3 – Identité et signature du médecin généraliste ou du médecin spécialiste

Nom _____ Numéro du permis d'exercice _____
 Prénom _____ Numéro de téléphone _____ Numéro de télécopieur _____
 Ind. rég. Ind. rég. Ind. rég.
 Profession : _____
 Adresse du cabinet : _____

 Signature X _____ Date _____
 A M J

Veillez noter que ce formulaire n'est utilisé que pour l'étudiante ou l'étudiant qui présente une déficience qui entraîne des limitations significatives et persistantes et aux seules fins d'évaluation de son admissibilité au Programme de prêts et bourses et au Programme d'allocations pour des besoins particuliers.

Renseignements utiles

La personne qui vous remet le présent formulaire fait une demande d'aide financière dans le cadre du Programme de prêts et bourses ou une demande d'allocation pour des besoins particuliers.

Dans le cadre du Programme de prêts et bourses, s'il est reconnu que cette personne a une déficience fonctionnelle majeure, et si son état l'exige, elle aura la possibilité d'étudier à temps partiel tout en demeurant admissible au Programme de prêts et bourses.

Dans le cadre du Programme d'allocation pour des besoins particuliers, s'il est reconnu que cette personne est atteinte d'une déficience fonctionnelle majeure ou d'une autre déficience, elle pourra obtenir, à certaines conditions, une aide financière pour les services spécialisés, les ressources matérielles et le transport adapté dont elle a besoin pour compenser les effets de sa déficience et qui sont nécessaires à la poursuite de ses études.

Vu les implications financières de ce certificat médical, il est important de le remplir intégralement et de donner des réponses précises et complètes. Ainsi, l'Aide financière aux études sera en mesure de prendre une décision éclairée et équitable.

Ce formulaire **ne s'adresse pas à la personne** temporairement incapable de poursuivre des études à temps plein en raison d'un trouble grave à caractère épisodique résultant d'un problème de santé mentale ou physique majeur et permanent. Pour demeurer admissible au Programme de prêts et bourses même si elle poursuit ses études à temps partiel, cette personne doit fournir le formulaire Attestation médicale confirmant un trouble grave de santé.

ANNEXE 3 – AVIS RELATIF À LA SUSPENSION DE VOTRE DOSSIER D'AIDE FINANCIÈRE



Code permanent: [...]

RECOMMANDÉ

Québec, le [Date]

[Madame ou Monsieur] [Nom de l'étudiant (e)]
[Adresse]

Objet : Avis relatif à la suspension de votre dossier d'aide financière aux études

[Madame ou Monsieur],

Nous avons procédé à une vérification des revenus que vous avez déclarés à l'Aide financière aux études pour les années d'attribution [année] et [année].

L'examen de votre dossier indique un écart très important entre les revenus que vous nous avez déclarés pour le calcul du montant d'aide financière à vous accorder et ceux que nous avons établis en tenant compte des renseignements fournis par la suite par Revenu Québec et, le cas échéant, par vous-même. Les revenus pris en compte ont été gagnés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre [année] pour l'année d'attribution [année] et entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre [année] pour l'année d'attribution [année]. Vous trouverez ci-joint le détail de ces revenus.

Pour clarifier la situation concernant les revenus que vous avez réellement gagnés pour chacune de ces deux années, nous vous demandons de nous transmettre, dans les 10 jours, les documents indiqués ci-après pour que nous puissions terminer l'analyse de votre dossier.

Documents requis :

- lettre de votre part confirmant les revenus que vous avez gagnés et mentionnant les raisons pouvant expliquer un tel écart;
- relevés fiscaux;
- toute autre pièce pouvant justifier l'écart observé.

Ministère de l'Éducation et
de l'Enseignement
supérieur
Aide financière aux études

1035, rue De La Chevrotière
Québec (Québec) G1R 5A5
Téléphone : 418 643-3750 (Québec)
Téléphone : 514 864-3557 (Montréal)
Sans frais : 1 877 643-3750
www.afe.quevq.gc.ca



Code permanent : [...]

Veuillez transmettre vos documents par l'un des moyens suivants :

- **Dépôt dans votre dossier en ligne** : pour en savoir plus sur notre service de dépôt de documents, consultez le www.afe.gouv.qc.ca/transmission-numerique/.
- **Envoi postal à cette adresse** : Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, Aide financière aux études, 1035, rue De La Chevrotière, Québec (Québec) G1R 5A5. Si vous choisissez cette option, assurez-vous :
 - d'inscrire votre code permanent sur chaque document;
 - de joindre à votre envoi une copie de la présente lettre;
 - de ne pas assembler vos documents par des agrafes, trombones, pinces ou autres.Les photocopies sont acceptées.

Après avoir pris connaissance de ces renseignements, nous vous aviserons des suites qui seront données à votre dossier.

Pour obtenir plus d'information sur votre dossier, il vous suffit d'accéder aux services en ligne de notre site Web (www.afe.gouv.qc.ca). Après avoir indiqué votre identité, choisissez l'onglet *Votre dossier*. Vous pouvez aussi communiquer avec le bureau d'aide financière de votre établissement d'enseignement ou avec nous en composant l'un des numéros inscrits au bas de cette lettre.

Recevez, [Madame ou Monsieur], nos salutations distinguées.

Le directeur général des services de l'Aide financière aux études

Martin Baron

p. j.
Détail des revenus

Code permanent : [...]

Détail des revenus [année]

| | Revenus déclarés à l'AFE | Revenus établis par l'AFE |
|---|--------------------------|---------------------------|
| Revenus bruts d'employé salarié | \$ | \$ |
| Revenus nets d'entreprise ou de travailleur autonome | \$ | \$ |
| Autres revenus bruts assimilés à des revenus d'emploi | \$ | \$ |
| Revenu gagné lors d'un scrutin (non considéré dans le calcul de votre contribution) | \$ | \$ |
| Autres ressources financières | \$ | \$ |
| Bourses d'études | \$ | \$ |

Détail des revenus [année]

| | Revenus déclarés à l'AFE | Revenus établis par l'AFE |
|---|--------------------------|---------------------------|
| Revenus bruts d'employé salarié | \$ | \$ |
| Revenus nets d'entreprise ou de travailleur autonome | \$ | \$ |
| Autres revenus bruts assimilés à des revenus d'emploi | \$ | \$ |
| Revenu gagné lors d'un scrutin (non considéré dans le calcul de votre contribution) | \$ | \$ |
| Autres ressources financières | \$ | \$ |
| Bourses d'études | \$ | \$ |



**PROTECTEUR
DU CITOYEN**

Écoute • Rigueur • Respect

Bureau de Québec
800, place D'Youville, 19^e étage
Québec (Québec) G1R 3P4
Téléphone : 418 643-2688

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10^e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : 514 873-2032

protecteurducitoyen.qc.ca
Téléphone sans frais : 1 800 463-5070
Télécopieur : 1 866 902-7130
protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca