



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

Rapport du Protecteur du citoyen

La contribution financière
au placement d'enfants mineurs

Québec, le 21 mars 2013

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 un citoyen ou à un groupe de citoyens. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes ou de sa propre initiative.

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 le meilleur intérêt des personnes concernées.

Le respect des citoyens 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 systémique de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens.

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

Rapport sous la direction de

M^e Marc-André Dowd, vice-protecteur - Prévention et innovation

Recherche, analyse et rédaction

Joëlle McLaughlin, conseillère au vice-protecteur - Prévention et innovation

Marc Rioux, délégué de la protectrice du citoyen, vice-protectorat - Prévention et innovation

Collecte de données

Yves Monchamp, délégué de la protectrice du citoyen, vice-protectorat - Services aux citoyens et aux usagers

Maryse Ouellet-Morin, déléguée de la protectrice du citoyen, vice-protectorat - Services aux citoyens et aux usagers

Stéphane Touchette, délégué de la protectrice du citoyen, vice-protectorat - Services aux citoyens et aux usagers

Remerciements

Le Protecteur du citoyen remercie l'ensemble des ministères et organismes consultés dans le cadre de ses travaux.

Le présent document a été édité en quantité limitée. Il est disponible en version électronique à l'adresse : www.protecteurducitoyen.qc.ca, section « **Dossiers et documentation** », rubrique « **Rapports d'enquête et rapports spéciaux** ».

Le genre masculin utilisé dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2013

Bibliothèque et Archives Canada, 2013

ISBN : 978-2-550-67299-9 (version imprimée)

ISBN : 978-2-550-67300-2 (version PDF)

© Protecteur du citoyen, 2013

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

Table des matières

Acronymes.....	1
Sommaire	3
1 La contribution financière au placement d'enfants mineurs.....	9
1.1 Contexte de l'intervention	9
1.2 État de situation.....	11
1.2.1 Les placements au Québec	11
1.2.2 L'obligation de contribuer financièrement au placement	11
1.2.3 Les fondements de la contribution financière au placement	13
1.2.4 Le contexte parental.....	14
1.2.5 Le profil socioéconomique des familles.....	15
1.2.6 Les aspects financiers de la contribution financière au placement.....	16
2 Constats du Protecteur du citoyen.....	16
2.1 Problématiques découlant du cadre normatif	16
2.1.1 La révision des taux de contribution : la correction de certains illogismes.....	16
2.1.2 La comptabilisation de la pension alimentaire dans le calcul de la contribution financière au placement.....	20
2.1.3 Les allocations pour enfants dans le calcul de la contribution	23
2.1.4 L'impossibilité de facturer la contribution à d'autres personnes que la mère ou le père de l'enfant.....	24
2.1.5 Les limitations dans l'octroi des crédits d'absence	26
2.2 Iniquités résultant de la gestion de la contribution.....	28
2.2.1 L'information transmise aux parents dont l'enfant mineur est placé	29
2.2.2 Le calcul de la contribution au prorata des revenus des parents	32
2.2.3 L'obligation de payer la contribution afin d'obtenir les allocations du Québec	36
2.2.4 La gestion des contributions pour enfants handicapés	41
2.2.5 Les disparités dans les pratiques de recouvrement des contributions	43
3 Conclusion	47
Bibliographie.....	49
Annexe I - Recommandations du Protecteur du citoyen.....	51
Annexe II - Exemples de taux de contribution.....	59

Liste des tableaux

Tableau 1 : Augmentation de la contribution financière au placement selon les revenus	19
Tableau 2 : Exemples de taux de recouvrement des contributions financières non payées.....	43

Acronymes

CFP :	Contribution financière au placement
CLPQS :	Commissaire local aux plaintes et à la qualité des services
LPJ :	Loi sur la protection de la jeunesse
LSSSS :	Loi sur les services de santé et les services sociaux
SAE :	Mesure de Soutien aux enfants

Sommaire

Au cours de l'année financière 2010-2011, au Québec, 20 623 enfants de moins de 18 ans étaient hébergés dans un milieu substitut, à la charge de l'État, en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse, de la Loi sur le système de justice pénale pour adolescents ou de la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Environ 57 % d'entre eux étaient hébergés dans une famille d'accueil, 36 % dans une unité de vie ou un foyer de groupe, entités qui sont administrées par les centres jeunesse, 6 % dans une ressource intermédiaire et 1 % dans un autre type de ressource.

Dans tous ces cas, lorsque la charge de l'enfant lui revient temporairement, le ministère de la Santé et des Services sociaux exige des parents une participation pécuniaire pour couvrir une partie des coûts d'hébergement de leur enfant, pour le gîte et l'alimentation. C'est ce qu'on appelle la contribution financière au placement d'enfant mineur (CFP).

La CFP répond au principe que la responsabilité de pourvoir au soin, à l'entretien et à l'éducation d'un enfant et d'en assurer la surveillance incombe d'abord à ses parents. Cette obligation financière vise à maintenir la responsabilité parentale pour éventuellement, si cela s'avère opportun, permettre le retour de l'enfant dans son milieu familial. Elle répond également à un souci d'équité entre les familles qui, dans les mêmes conditions, continuent à assumer la garde de leur enfant.

Alors qu'elle se situait auparavant entre 6 et 24 mois, la durée moyenne des placements a augmenté au cours des dernières années. Cela, notamment, dans le but de permettre aux parents de se reprendre en main et de donner à l'enfant un projet de vie stable. Selon les données recueillies auprès de la Régie des rentes du Québec, en 2010, plus de 65 % des enfants placés étaient hébergés dans un milieu substitut depuis plus d'un an et 46 % depuis plus de 3 ans.

La CFP est exigée pour l'ensemble des situations de placements d'enfant mineur même si dans environ 80 % des cas, le centre jeunesse intervient auprès des jeunes et de leur famille dans la foulée d'une intervention en protection de la jeunesse. C'est donc généralement dans un contexte parental délicat et hautement émotif, marqué par la précarité financière et les difficultés d'adaptation et d'intégration sociale, que le personnel des centres jeunesse doit solliciter la collaboration des parents afin qu'ils honorent leur obligation financière. Les données recueillies au cours de notre intervention confirment la vulnérabilité dans laquelle se trouve la majorité des parents à qui l'on exige une CFP. Environ 70 % des enfants hébergés dans un milieu substitut proviennent de familles monoparentales dont la majorité verse la contribution mensuelle minimale (22,24 \$) et dont les revenus annuels sont de 30 000 \$ et moins.

Les parents ont l'obligation de verser une CFP mensuelle à compter du 31^e jour d'hébergement de leur enfant, qu'il s'agisse d'un placement volontaire ou obligatoire, peu importe la loi en vertu de laquelle le placement est prononcé. Ce sont les services financiers des centres jeunesse qui perçoivent et administrent la CFP sans égard à la ressource où réside l'enfant.

L'intervention du Protecteur du citoyen

La gestion de la contribution financière au placement a fait l'objet de nombreux travaux et réflexions depuis plusieurs années. Notons l'avis du Protecteur des usagers, publié en avril 2003, qui soulignait la désuétude du cadre législatif et réglementaire et la disparité

des pratiques entre les centres jeunesse en matière d'interprétation et d'application de ce cadre normatif. La présente intervention du Protecteur du citoyen vient renforcer ces constats.

En octobre 2010, les commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services des centres jeunesse ont interpellé le Protecteur du citoyen sur les problèmes de calcul et de perception de la contribution rencontrés par les centres jeunesse. Une analyse des plaintes reçues au Protecteur du citoyen sur le sujet est venue appuyer les constats des commissaires locaux. Pour cette raison, le Protecteur du citoyen a décidé de documenter les pratiques des centres jeunesse et d'analyser les fondements, les limites et l'impact des règles qui régissent la CFP.

Le Protecteur du citoyen a tiré la majorité de ses constats et exemples de consultations menées auprès des centres jeunesse de six régions administratives couvrant près de 70 % de la population et 63 % des enfants hébergés dans un milieu substitut. Il s'est également entretenu avec des représentants du ministère de la Santé et des Services sociaux et de la Régie des rentes du Québec (Régie). Il a aussi consulté plusieurs commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services de centres jeunesse ainsi que des représentants de l'Association des centres jeunesse du Québec.

Après avoir examiné les problèmes découlant de la CFP, le Protecteur du citoyen ne remet pas en question l'obligation, pour les parents, de verser une contribution financière à la suite du placement de leur enfant mineur. Il estime cependant opportun de réviser le cadre actuel entourant la gestion de la CFP et d'uniformiser les pratiques des divers centres jeunesse à ce sujet.

Des iniquités et des disparités de pratique

Le cadre actuel de gestion de la CFP suscite beaucoup de critiques de la part des intervenants de divers centres jeunesse. Plusieurs intervenants considèrent que le règlement d'application provoque des préjudices de nature financière pour les parents qui ont un enfant hébergé dans un milieu substitut ou encore qu'il ne leur permet pas, lorsque la situation s'y prête, de reconnaître le rôle clé que peut avoir une « personne significative » dans le développement de l'enfant (par exemple, un grand-parent ou un autre membre de la famille). De telles problématiques ont été constatées dans plusieurs régions du Québec.

Le Protecteur du citoyen a observé que les modalités de gestion de la CFP varient entre les centres jeunesse. Plutôt que de maintenir ou de renforcer la relation parent-enfant, certaines pratiques contribuent à entretenir des relations conflictuelles entre les parents et les intervenants des centres jeunesse, ce qui peut, ultimement, avoir un impact négatif sur le retour éventuel de l'enfant dans son milieu familial.

Le Protecteur du citoyen constate que plusieurs établissements en sont venus à ajuster leurs pratiques, voire à contourner le règlement, afin d'agir plus équitablement à l'égard des parents et des enfants hébergés. Cet état de fait amène une disparité de pratiques entre les centres jeunesse, et parfois entre les employés d'un même centre, dans l'application du règlement ainsi que dans les modalités de gestion de la CFP. Les disparités de pratiques concernent l'information transmise aux citoyens, la facturation, le calcul des exonérations, l'octroi de crédits d'absence, la négociation d'ententes avec les parents qui éprouvent des difficultés à payer la CFP et le recouvrement des contributions impayées.

Les iniquités suscitées par la disparité des pratiques sont préjudiciables pour les enfants hébergés et leurs parents puisque ces derniers sont traités différemment selon le centre jeunesse responsable de leur enfant et parfois même selon l'agent qui traite le dossier. Par exemple, alors que certains centres optent pour un mode de facturation qui tient davantage compte de la capacité effective des parents à verser une CFP, d'autres exigeront une CFP plus élevée, quitte à la réduire par la suite. Par ailleurs, certains centres jeunesse offrent la possibilité de conclure des ententes de paiement, tandis que d'autres appliquent des mesures beaucoup plus strictes pour les parents en défaut de paiement.

Réviser le cadre de gestion pour le rendre plus équitable

Le Protecteur du citoyen constate que ni la réglementation ni la politique de contribution du ministère de la Santé et des Services sociaux n'ont été ajustées afin de tenir compte des changements apportés au fil des ans au régime d'allocations d'aide aux familles. Bien que les sommes allouées par l'État pour la mesure de Soutien aux enfants (SAE) administrée par la Régie aient augmenté substantiellement depuis 1997, le taux de contribution minimum (contrairement au taux de contribution maximum) n'a pas été indexé. Le calcul des taux de contribution en vigueur repose sur certaines allocations aujourd'hui abolies (comme les « bébé-bonus »). **Par souci d'équité, il est important que les taux de contribution soient établis en tenant compte de la réalité fiscale des familles telle qu'elle se présente aujourd'hui.**

Le Protecteur du citoyen note également qu'à partir d'un seuil de revenus annuels qui se situe aux environs de 30 000 \$, l'augmentation du montant de la contribution est abrupte et peut démotiver des parents qui voient alors une portion importante de leur revenu consacré au paiement de la CFP. Par exemple, alors que le parent A qui gagne 10 000 \$ annuellement paiera la même CFP que le parent B qui en gagne 30 000 \$ (22,24 \$ par mois/267 \$ par année), la CFP du parent C qui bénéficie de revenus annuels de 40 000 \$ augmentera de 880 % comparativement à celle du parent B (de 267 \$ à 2 616,48 \$ par année). Avec des revenus annuels d'environ 50 000 \$, la contribution exigée au parent D augmentera quant à elle de 88 % comparativement à celle du parent C (de 2 616,48 \$ à 4 922,76 \$).

Présentement, le montant de la pension alimentaire pour enfants versé au parent créancier ne peut être considéré dans les revenus du parent débiteur pour le calcul de sa CFP. Le parent qui verse la pension alimentaire considère être « doublement facturé » puisqu'il doit verser à la fois une pension alimentaire pour enfants à son ex-conjoint et la CFP au centre jeunesse. Le Protecteur du citoyen estime que cette situation doit être corrigée : **le cadre réglementaire doit être modifié pour qu'il tienne compte, dans le calcul de la CFP, en toute équité, de la pension alimentaire versée par le parent débiteur au parent créancier.**

Un problème d'équité survient également lorsque le **supplément mensuel pour un enfant handicapé** qui est hébergé par ses parents est comptabilisé dans les revenus aux fins de calcul de la contribution exigée **pour le placement d'un autre enfant à qui l'allocation n'est pas destinée**. Le Protecteur du citoyen veut s'assurer que la comptabilisation du SAE et du supplément pour enfant handicapé de la Régie des rentes du Québec (179 \$/mois) dans les revenus des parents aux fins de calcul de la CFP ne provoque pas d'ajustements inéquitables du montant de la contribution pour l'hébergement d'un autre enfant.

Le cadre normatif de la CFP n'a pas évolué au même rythme que les avancées en matière de protection de la jeunesse, notamment à la suite de la réforme de la Loi sur la protection de la jeunesse, en 2007. Cette Loi favorise l'implication des parents ou des

« personnes significatives » afin, dans la mesure du possible, de mettre un terme à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant. Actuellement, des « crédits d'absence » peuvent être octroyés pour les jours où l'enfant est hébergé chez son père ou sa mère (le parent est alors dispensé de payer la CFP pour ces jours-là). Comme l'hébergement provisoire d'un enfant chez une « personne significative » ou dans un « milieu naturel » (ex : grand-parent) peut être dans l'intérêt de l'enfant et favoriser son retour éventuel dans le milieu familial, le Protecteur du citoyen recommande de permettre aux centres jeunesse d'**octroyer des crédits d'absence lorsque l'enfant est hébergé, avec l'accord du centre et conformément à son plan d'intervention, dans un « milieu naturel » qui favorise la responsabilisation des parents.**

Présentement, lorsqu'un enfant mineur est pris en charge par le réseau de la santé et des services sociaux, ses parents sont informés qu'ils doivent payer la CFP exigée par le centre jeunesse s'ils veulent conserver leur droit d'obtenir de la Régie le SAE. Plusieurs intervenants des centres jeunesse ont témoigné du malaise à aborder ces aspects financiers avec les parents, en particulier dans le contexte d'une intervention en protection de la jeunesse. **Les intervenants sociaux des centres jeunesse devraient être formés sur les enjeux financiers découlant du placement** afin qu'ils puissent adéquatement en informer les parents, notamment en ce qui concerne l'obligation de verser la CFP afin de continuer à obtenir le SAE.

Actuellement, seuls les père et mère de l'enfant peuvent se voir exiger le paiement de la CFP. Le Protecteur du citoyen est d'avis que, dans certaines situations, **la facturation de la CFP devrait se faire en tenant compte de la personne qui a la charge effective de l'enfant.** Ainsi, la réglementation devrait être modifiée de sorte que l'obligation de verser la CFP au centre jeunesse n'empêche pas une personne, autre que la mère ou le père, tel un membre de la famille proche (grands-parents, oncle ou tante), de recevoir le SAE lorsqu'elle assume *de facto* la responsabilité d'un enfant temporairement hébergé dans un milieu substitut et, le cas échéant, qu'elle puisse verser la CFP exigée.

En certaines circonstances, le parent qui verse une contribution minimale de 22,24 \$ par mois (0,75 \$ par jour) peut continuer de recevoir le SAE de 254,66 \$ par mois pendant le placement de son enfant, même si celui-ci est hébergé jusqu'à sa majorité et n'a plus aucun contact avec ses parents. À cet égard, par souci d'équité, le Protecteur du citoyen est d'avis que, **dans des situations exceptionnelles** où les parents n'entretiennent aucune relation avec leur enfant hébergé dans un milieu substitut jusqu'à sa majorité, soit parce que le plan d'intervention de l'enfant recommande la cessation des contacts avec ses parents, soit parce que les contacts sont autorisés, mais inexistant, **les parents devraient se voir retirer leur droit aux prestations de SAE de la Régie des rentes du Québec.**

Faciliter l'accès à l'information financière requise de la part des parents

Présentement, le montant de la CFP est déterminé à partir des taux de contribution mensuelle qui varient selon l'âge de l'enfant. En vertu de la réglementation, la contribution exigée des parents doit être fixée au taux maximum selon l'âge de l'enfant au début du placement. Le centre jeunesse envoie donc une facture aux parents qui correspond au taux établi pour son groupe d'âge. Lorsqu'ils estiment que leurs revenus sont insuffisants, les parents peuvent formuler une demande au centre jeunesse afin d'être exonérés partiellement du paiement de la contribution, ce qui peut en réduire le montant exigé jusqu'à un minimum de 22,24 \$ par mois. Une exonération est d'ailleurs accordée à la majorité des parents ayant un enfant hébergé dans un milieu substitut.

L'une des principales difficultés rencontrées par les centres jeunesse réside dans le manque de collaboration de parents à produire les **données financières requises pour procéder au calcul des exonérations et établir le montant de la CFP** à être exigée. Comme l'exonération ne peut être calculée que sur preuve du revenu annuel des parents, le centre jeunesse facture généralement ces derniers au taux maximum jusqu'à ce qu'ils collaborent et fournissent l'information demandée (leur déclaration de revenus de l'année antérieure). Puisque la contribution initiale exigée des parents ne reflète souvent pas leur réelle capacité de payer, ceux-ci sont peu enclins à collaborer avec les intervenants des centres jeunesse. Ces derniers doivent donc multiplier les démarches pour les localiser et leur expliquer les obligations financières qui découlent du placement de leur enfant.

*Le Protecteur du citoyen considère que les difficultés actuelles concernant la facturation et le calcul des exonérations pourraient être, en grande partie, corrigées par un accès facilité à l'information financière des parents. C'est dans cette optique que le Protecteur du citoyen recommande au ministre des Finances et de l'Économie d'**apporter les modifications requises à la Loi sur l'administration fiscale afin que le ministère de la Santé et des Services sociaux, par l'intermédiaire des centres jeunesse du Québec obtienne les données fiscales requises, sans le consentement des parents, aux seules fins du calcul de la CFP** conformément au Règlement d'application de la Loi sur la Santé et les Services sociaux. Ces modifications permettraient ensuite au ministère de la Santé et des Services sociaux et à l'Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) de **conclure une entente pour que les centres jeunesse puissent obtenir, dès le début de tout nouveau placement, les seuls renseignements fiscaux nécessaires au calcul de la CFP, par un processus d'échange sécurisé**, validé par la Commission d'accès à l'information conformément aux dispositions légales pertinentes.*

Le Protecteur du citoyen reconnaît les enjeux de confidentialité que soulève sa recommandation. Il n'en demeure pas moins convaincu qu'une telle entente permettrait d'accélérer le processus de facturation et de s'assurer que la CFP soit plus équitable et mieux ajustée, dès le début du placement, à la capacité réelle de payer des parents. De plus, un accès sécurisé aux données financières des parents auprès de l'Agence du revenu du Québec contribuerait à l'effort d'uniformisation des pratiques entre les centres jeunesse en ce qui concerne la facturation, le calcul des exonérations, la détermination du montant de la CFP et le recouvrement.

Fixer des balises et améliorer la communication entre les établissements

Le ministère de la Santé et des Services sociaux devrait développer un cadre de références fixant des balises visant à uniformiser les pratiques des centres jeunesse, notamment en ce qui concerne la négociation d'ententes de paiement avec les parents qui ne versent pas leur CFP. En effet, des parents en défaut de paiement contractent parfois une dette envers le centre jeunesse pour une CFP non payée et une dette substantielle envers la Régie pour le SAE versé en trop. Le cadre de références permettrait également aux centres jeunesse de se doter de critères plus équitables en matière de recouvrement de contributions impayées et d'uniformiser le seuil à partir duquel un recours judiciaire est engagé.

Le Protecteur du citoyen constate également que la communication entre certains centres jeunesse et des ressources d'hébergement relevant d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux, dont les centres de réadaptation, doit être renforcée, de sorte que les parents soient informés, sans délai et dès le début du placement de leur enfant mineur, de leur obligation financière ainsi que du lien entre la CFP et le SAE. Le défaut de certains établissements d'informer les centres jeunesse de nouveaux placements retarde la facturation des parents. Actuellement, certains centres jeunesse chargent rétroactivement la contribution du parent jusqu'à la date de début du placement, alors que d'autres facturent seulement à partir de la date où le parent a été informé de ses obligations. Une meilleure communication permettrait également de pallier les difficultés qu'éprouvent les centres jeunesse à obtenir l'information requise à la gestion des crédits d'absence auprès des ressources d'hébergement.

Réfléchir au mode de gestion de la CFP

Le Protecteur du citoyen note que le système actuel est très lourd à gérer et qu'un mode de gestion plus efficace devrait être mis en place. Les frais d'administration de la contribution sont importants alors que les sommes recueillies des parents en CFP par les centres jeunesse sont minimales lorsqu'on les considère dans l'ensemble des coûts que génère un placement. Selon les données produites par le ministère de la Santé et des Services sociaux pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2011, les centres jeunesse ont recueilli des parents une somme totale de 6 234 510 \$ en contribution financière alors qu'ils avaient engagés des dépenses totalisant 438 337 890 \$ pour les ressources d'hébergement pour les jeunes en difficulté.

Présentement, les efforts déployés par les services financiers des centres jeunesse sont nettement supérieurs aux sommes reçues à titre de contribution. Ils se résument d'ailleurs à tenter de récupérer, pour la majorité des cas, une CFP minimale de 22,24 \$ par mois auprès de parents qui gagnent moins de 15 000 \$ par année.

Le Protecteur du citoyen reconnaît la pertinence d'exiger des parents une contribution financière lors du placement de leur enfant mineur, et ce, sans tenir compte de la condition biopsychosociale de ce dernier ou de la loi en vertu de laquelle le placement est effectué. Il **recommande** cependant **au ministère de la Santé et des Services sociaux, à la Régie des rentes du Québec et à l'Agence du revenu du Québec d'apporter les ajustements nécessaires pour que la CFP :**

- ▶ **s'harmonise le mieux possible avec l'évolution des mesures fiscales de soutien à la famille;**
- ▶ **s'arrime davantage aux principes en matière de protection de la jeunesse;**
- ▶ **contribue, de façon plus efficace et équitable, à l'atteinte de ses objectifs, soit le maintien de la responsabilité parentale et la participation des parents au financement des services reçus par leur enfant hébergé dans un milieu substitut.**

1 La contribution financière au placement d'enfants mineurs

1.1 Contexte de l'intervention

- 1 Le cadre normatif et les modalités de gestion de la contribution financière au placement ont fait l'objet de nombreux travaux et réflexions depuis plusieurs années. Parmi eux, notons l'avis du Protecteur des usagers, publié en avril 2003, qui soulignait la désuétude du corpus législatif et réglementaire et la disparité des pratiques entre les centres jeunesse en matière d'interprétation et d'application de ce cadre normatif. Le Protecteur des usagers recommandait alors au ministère de la Santé et des Services sociaux de réviser le Règlement d'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, notamment pour que l'obligation de verser une contribution soit partagée équitablement entre les parents selon leurs capacités financières respectives.
- 2 Le Ministère n'a pas donné suite à cette recommandation. Toutefois, l'Association des centres jeunesse du Québec a produit, en mars 2005, un Guide d'interprétation de la contribution financière au placement, révisé en avril 2007, visant à uniformiser les pratiques des centres jeunesse. Ce guide, de nouveau en cours de révision, offre les principales balises d'interprétation et d'application du cadre juridique de la CFP.
- 3 La majorité des dispositions du règlement d'application relatif à la CFP remontent à 1974. Elles ont été révisées en 1982, puis légèrement modifiées en 1991, 1992, 1997 et 2001. Le cadre normatif n'a cependant pas été ajusté en fonction des modifications apportées au régime d'allocations familiales (du Québec et du Canada), de l'évolution du profil socioéconomique des familles concernées et du développement des pratiques en matière de protection de la jeunesse.
- 4 En octobre 2010, les commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services (commissaires) des centres jeunesse ont interpellé le Protecteur du citoyen sur les problèmes de calcul et de perception de la contribution rencontrés par les centres jeunesse et certains parents. Le Protecteur du citoyen traite ces plaintes en tant que deuxième recours lorsqu'elles ont été jugées non fondées par les commissaires. Sauf exceptions, le Protecteur du citoyen en arrive aux mêmes conclusions que les commissaires et se voit dans l'obligation de conclure que les plaintes sont non fondées puisque le cadre normatif encadrant la CFP, bien que désuet, a été correctement appliqué par les centres jeunesse.
- 5 Une analyse des plaintes reçues au Protecteur du citoyen appuyait cependant les constats des commissaires et confirmait que les parents et enfants hébergés étaient victimes d'un manque d'équité puisqu'ils étaient traités différemment selon le centre jeunesse responsable de l'hébergement de l'enfant. Pour cette raison, le Protecteur du citoyen a décidé de documenter les pratiques des centres jeunesse et d'analyser les fondements, les limites et l'impact des règles qui régissent la contribution.
- 6 Les plaintes traitées ces dernières années par les commissaires et le Protecteur du citoyen confirment les limites des règles qui encadrent la CFP. Dans certaines situations, les intervenants des centres jeunesse éprouvent des difficultés lorsqu'ils appliquent le cadre normatif actuel de la CFP. Ils considèrent notamment que le règlement d'application provoque des préjudices de nature financière pour les parents qui ont des enfants hébergés dans un milieu substitut ou encore qu'il ne leur permet pas, lorsque la situation s'y prête, de reconnaître le rôle clé que peut avoir une

« personne significative » dans le développement de l'enfant. Cet état de fait amène une disparité de pratiques entre les centres jeunesse, et parfois entre les employés d'un même centre, dans l'application du règlement, ainsi que dans les modalités de gestion de cette contribution. Le Protecteur du citoyen constate que plusieurs établissements en sont venus à ajuster leurs pratiques, voire à contourner le règlement d'application afin d'agir équitablement à l'égard des parents et des enfants hébergés dans un milieu substitut, particulièrement en ce qui concerne le calcul de la CFP, l'octroi des crédits d'absence et la négociation d'ententes de paiement.

- 7 L'intervention du Protecteur du citoyen visait donc plus spécifiquement à :
 - ▶ analyser le cadre normatif de la CFP afin d'évaluer s'il en découle des iniquités pour les parents et les enfants pris en charge par le réseau de la santé et des services sociaux;
 - ▶ examiner les modalités de gestion de la CFP par les centres jeunesse et leur impact préjudiciable sur les parents et les enfants, le cas échéant.
- 8 Des problématiques ont été constatées dans plusieurs régions du Québec. Comme nous le verrons plus loin, les iniquités suscitées par la disparité des pratiques sont préjudiciables pour les enfants hébergés et leurs parents puisque ces derniers sont traités différemment selon le centre jeunesse responsable de leur enfant et parfois même selon l'agent qui traite le dossier. Par exemple, alors que certains centres jeunesse optent pour un mode de facturation qui tient davantage compte de la capacité effective des parents à verser une CFP, d'autres exigeront une CFP plus élevée et sujette à des modifications ultérieures. Par ailleurs, bien que certains centres jeunesse offrent la possibilité de conclure des ententes de paiement, d'autres auront des mesures plus strictes pour les parents en défaut de paiement.
- 9 Pour les besoins de la présente enquête, nous avons tiré la majorité de nos constats et exemples de consultations menées auprès des centres jeunesse de six régions administratives couvrant près de 70 % de la population et 63 % des enfants hébergés dans des milieux substituts du Québec¹. Le Protecteur du citoyen s'est également entretenu avec des représentants du ministère de la Santé et des Services sociaux et de la Régie des rentes du Québec (Régie). Il a aussi consulté plusieurs commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services ainsi que des représentants de l'Association des centres jeunesse du Québec.
- 10 Dans le cadre du présent rapport, le Protecteur du citoyen ne remet pas en question l'obligation, pour les parents, de verser une contribution financière à la suite du placement de leur enfant mineur. Il estime cependant opportun d'effectuer certaines modifications au cadre normatif et de procéder aux arbitrages opérationnels requis afin d'uniformiser les pratiques des centres jeunesse et de s'assurer que la CFP contribue de façon plus efficace à la réalisation des objectifs qui la sous-tendent, soit la responsabilisation parentale et la participation aux frais générés par le placement.

1 [Centres jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec, des Laurentides, de Laval, de la Montérégie, de Montréal et de Québec](http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/region_00/region_00.htm); Institut de la statistique du Québec, 2011, (http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/region_00/region_00.htm)

1.2 État de situation

1.2.1 Les placements au Québec

- 11 Certaines situations nécessitent le retrait d'un enfant de son milieu familial et son placement dans une ressource d'hébergement substitut. Selon les estimations du ministère de la Santé et des Services sociaux, le nombre d'enfants mineurs hébergés dans un établissement du réseau de la santé et des services sociaux ou dans une ressource reconnue et financée par un centre jeunesse pour lesquels une contribution est exigée atteignait 21 223 en 2008-2009 et 20 623 en 2010-2011².
- 12 Peu importe la ressource d'hébergement où réside l'enfant mineur, ce sont les services financiers des centres jeunesse qui ont le mandat de percevoir et d'administrer la CFP exigée à ses parents. Selon le Ministère, pour l'année financière 2010-2011, environ 57 % des usagers étaient hébergés dans une famille d'accueil, 36 % dans une unité de vie et foyer de groupe (entités qui sont gérées par les centres jeunesse), 6 % dans une ressource intermédiaire et 1 % dans un autre type de ressource³.
- 13 Dans certaines situations, il arrive que l'on doive placer un enfant puisqu'on en vient à la conclusion que, à la suite d'une évaluation de la situation, les parents ne peuvent plus en prendre soin. À titre indicatif, en 2010-2011, les placements des enfants se sont effectués dans le cadre de la Loi sur la protection de la jeunesse dans 79,4 % des situations, et ce, à la suite d'une entente sur mesures volontaires avec les parents ou à la suite d'une ordonnance du tribunal. Dans 10,9 % des cas, le placement s'est effectué selon les dispositions de la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Enfin, 9,7 % des placements ont résulté d'une mise sous garde en milieu ouvert ou en milieu fermé pour des jeunes qui ont été reconnus coupables d'une infraction en vertu de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents⁴.

1.2.2 L'obligation de contribuer financièrement au placement

- 14 Les parents ont l'obligation « conjointe » de verser une contribution financière mensuelle à compter du 31^e jour d'hébergement de leur enfant, qu'il s'agisse d'un placement volontaire ou obligatoire, et peu importe la loi en vertu de laquelle le placement est prononcé⁵. Cette contribution couvre une partie des coûts d'hébergement de leur enfant, c'est-à-dire le gîte et l'alimentation.

2 Données du ministère de la Santé et des Services sociaux pour l'année financière 2010-2011. Pour la quasi-totalité des enfants, la durée du placement était de plus de 30 jours.

3 *Ibid.*

4 *Ibid.* Les estimations du ministère de la Santé et des Services sociaux portent sur le nombre d'usagers hébergés dont les parents se voient exiger une CFP du centre jeunesse, peu importe la loi en vertu de laquelle le placement est effectué. Ces données excluent les ressources d'hébergement comme certaines familles d'accueil qui relèvent des centres de réadaptation pour déficience intellectuelle ou physique.

5 C.B. c. *Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse de Laval*, 2002 CanLII 41245 (QC CA), par. 18-25; L.C. 1991, article 1518 : « L'obligation est conjointe entre plusieurs débiteurs lorsqu'ils sont obligés à une même chose envers le créancier, mais de manière que chacun d'eux ne puisse être contraint à l'exécution de l'obligation que séparément et jusqu'à concurrence de sa part dans la dette ». R.R.Q., 1981 c. S-5, r. 1, article 350. L'article 349 alinéa 2 prévoit toutefois que : « (...) si un enfant est placé à plus d'une reprise au cours d'une période de 12 mois, l'exemption prévue au premier alinéa ne s'applique qu'à l'occasion du premier placement à moins que celui-ci ne dure moins de 30 jours, auquel cas les 30 premiers jours d'exemption peuvent être complétés lors d'un placement postérieur ».

- 15 Le montant de la CFP est déterminé à partir de taux de contribution mensuelle qui varient selon l'âge de l'enfant. En vertu de la réglementation, la contribution exigée des parents doit être fixée au taux maximum selon l'âge de l'enfant au début du placement⁶. La somme exigée pourra ensuite être ajustée notamment selon les revenus des parents, le nombre d'enfants à charge et la composition de la famille.

Au 1^{er} janvier 2012, la contribution mensuelle maximale par enfant placé, pour chaque groupe d'âge, était la suivante:

Groupe d'âge	1 ^{er} janvier 2012
0-4 ans	386,00 \$
5-11 ans	444,80 \$
12-15 ans	557,80 \$
16-17 ans	601,60 \$

- 16 Le centre jeunesse envoie une facture aux parents qui correspond au taux établi pour son groupe d'âge. Lorsqu'ils estiment que leurs revenus sont insuffisants, les parents peuvent formuler une demande au centre jeunesse afin d'être exonérés partiellement du paiement de la contribution, ce qui peut en réduire le montant exigé jusqu'à un minimum de 22,24 \$ par mois⁷. Une exonération est d'ailleurs accordée à la majorité des parents ayant un enfant hébergé dans un milieu substitut⁸.
- 17 Lorsqu'un enfant mineur est pris en charge par le réseau de la santé et des services sociaux, ses parents sont informés qu'ils doivent payer la contribution exigée par le centre jeunesse au 31^e jour du placement s'ils veulent conserver leur droit d'obtenir de la Régie des rentes du Québec l'allocation prévue à la mesure de Soutien aux enfants (SAE)⁹. En 2012, le parent qui versait une CFP de 22,24 \$ par mois pouvait donc continuer de recevoir 254,66 \$ par mois en SAE à la suite du placement de son enfant. Il est à noter que les autorités fédérales ont choisi d'interrompre, le 1^{er} du mois suivant la date du début de l'hébergement, le versement aux parents des prestations fiscales canadiennes pour enfants, incluant la prestation pour enfant handicapé. Ces montants sont plutôt transférés sous la forme d'allocations spéciales au centre jeunesse duquel relève le placement, conformément au concept « l'argent suit l'enfant »¹⁰. Le délai entre le placement et la coupure de ces allocations est parfois très court et peut entraîner une perte substantielle de revenus pour le parent¹¹.

6 Circulaire 2011-043, ministère de la Santé et des Services sociaux (03.01.42.24), Annexe 4. La contribution mensuelle maximale exigible est déterminée en fonction de la rétribution quotidienne de base applicable aux familles d'accueil, selon la catégorie d'âge à laquelle appartient l'enfant mineur, multipliée par 20.

7 Voir à ce sujet : R.R.Q., 1981 c. S-5, r. 1, article 354.

8 À titre d'exemple, un centre jeunesse accorde une exonération dans 87,6 % de ses dossiers.

9 L.R.Q., c. I-3, article 1029.8.61.8.

10 Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux, *Être parent - Une responsabilité à mieux partager dans le cas du placement d'un enfant. Avis sur la contribution financière au placement des enfants mineurs*, 2003. Alors que les centres jeunesse recevaient en 2001-2002 environ 28 530 000 \$ en « allocations spéciales » des autorités fédérales, ils ont reçu, en 2010-2011, 41 933 979 \$ pour l'ensemble des enfants hébergés dans un milieu substitut.

11 À titre d'exemple, pour un placement qui débiterait le 31 janvier, la coupure des allocations fédérales surviendrait le 1^{er} février.

1.2.3 Les fondements de la contribution financière au placement

- 18 L'obligation des parents de payer une contribution financière lors du placement de leur enfant mineur découle de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS) et de son Règlement d'application¹². Elle vise deux objectifs :
- ▶ maintenir la responsabilité des parents à l'égard de leur enfant placé et ainsi, lorsqu'il est opportun, favoriser le retour de l'enfant dans son milieu familial;
 - ▶ obliger une participation pécuniaire, au moins minimale, au coût du placement, dont la charge revient aux parents en vertu de leur obligation alimentaire, afin de permettre à l'État de recouvrer une partie du coût réel de l'hébergement (gîte, alimentation).
- 19 La CFP exigée s'appuie sur le principe et l'objectif que les parents doivent conserver la responsabilité de leur enfant mineur hébergé dans un milieu substitut sur les « plans matériel et affectif » le temps de l'hébergement, même s'ils sont soutenus dans leur rôle¹³. Les modifications à la Loi sur la protection de la jeunesse, entrées en vigueur en 2007, sont venues renforcer le principe selon lequel le placement est considéré comme une mesure provisoire, voire d'exception. Il vise à protéger la sécurité et le développement de l'enfant et, dans la plupart des cas, ne s'applique que pour une durée limitée. L'objectif ultime du placement est d'épauler les parents dans leur rôle pour favoriser, à terme, le retour de l'enfant dans son milieu familial. La CFP s'inscrit dans cette volonté de responsabiliser les parents et de rendre possible – si cela s'avère opportun – cette réintégration. La CFP répond également au principe d'équité envers l'ensemble des parents qui continuent d'assurer la garde et les soins de leur enfant.
- 20 Selon les données recueillies auprès de la Régie des rentes du Québec, plus de 65 % des enfants placés seraient hébergés dans un milieu substitut depuis plus d'un an et 46 % depuis plus de 3 ans¹⁴. Dans les faits, la durée des placements varie considérablement, soit de 24 heures à plusieurs années, voire jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de la majorité. Alors qu'elle se situait auparavant entre 6 et 24 mois, la durée moyenne des placements a augmenté au cours des dernières années¹⁵ dans le but de permettre aux parents de se reprendre en main et de donner à l'enfant un projet de vie stable.
- 21 L'hébergement de l'enfant dans un milieu substitut, souvent temporaire, ne doit pas dispenser les parents des obligations inhérentes à leur statut. À moins d'une décision contraire d'un tribunal, les parents continuent à exercer leur autorité parentale, peu importe la durée du placement. Dans le contexte d'un placement sous la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ), ils reçoivent du soutien de la part du centre jeunesse en vue, notamment, de réintégrer l'enfant dans sa famille¹⁶.

12 L.R.Q., c. S-4.2, articles 512-520; R.R.Q., 1981 c. S-5, r. 1, articles 346 et ss.

13 *Centre jeunesse de Laval c. C.S.*, 2008 OCCC 9120.

14 *État de situation. Le paiement du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants à l'égard des enfants placés*, Régie des rentes du Québec, Document de travail, Juin 2011. En ce qui concerne la durée des placements, les données de la Régie se basent sur la répartition des enfants placés dont les parents reçoivent le CIRSE, selon l'âge de l'enfant et la durée consécutive du placement en décembre 2010.

15 *Ibid*, p. 11. À titre indicatif, en 2006, 26 % des enfants étaient hébergés dans un milieu substitut plus de 3 ans, alors qu'en 2010, le taux était de 46 %.

16 *Centre jeunesse de Montréal c. L. B.*, Cour du Québec, 2004. N. R. c. J. B. et Pierre Cloutier, C.S. 2005; Sauf les cas de déchéance parentale suivant l'article 609 CCQ où le parent cesse d'exercer son autorité parentale.

- 22 Le deuxième objectif de la CFP relève également de la logique de la responsabilisation, qui se traduit par une contribution au financement des coûts d'hébergement défrayés par l'État. Comme il appartient d'abord aux parents de subvenir aux besoins alimentaires et à l'entretien de leurs enfants, le ministère de la Santé et des Services sociaux exige, lorsque cette charge lui revient, une participation pécuniaire pour couvrir une partie des frais liés à l'hébergement. Il est à noter que les frais pour les services psychosociaux ou de réadaptation sont assumés entièrement par le Ministère.
- 23 La contribution exigée repose sur l'obligation alimentaire entre proches prescrite par le Code civil du Québec, qui se décline notamment par l'obligation des parents envers leurs enfants¹⁷. Le montant de l'obligation alimentaire exigible doit, conformément au Code civil, être ajusté selon les facultés des parties, d'où l'exonération possible en vertu de la LSSSS¹⁸. La CFP se distingue toutefois de l'obligation alimentaire qui découle du Code civil en ce sens qu'il s'agit d'une créance envers l'État et non envers l'enfant¹⁹. Ni une entente entre les parents ni le paiement d'une pension alimentaire ne sauraient donc libérer ces derniers de l'obligation de contribuer au placement.
- 24 La contribution constitue un devoir des parents dont l'enfant est hébergé dans un milieu substitut, indépendamment de leur consentement pour le placement, et même s'ils n'ont pas la garde légale de l'enfant²⁰. L'obligation de payer une CFP n'est pas tributaire d'un droit de contact, qui peut ne pas être souhaitable selon les circonstances, ou encore du fait d'être titulaire de l'autorité parentale. Au contraire, même en cas de déchéance parentale, l'obligation financière demeure²¹. Dans ce contexte, la contribution n'est donc pas réclamée en vertu de l'existence d'une responsabilité concrètement assumée envers l'enfant, qu'il s'agirait de maintenir ou de consolider, mais se présente plutôt comme le corollaire de l'obligation des parents de nourrir et d'entretenir leur enfant.

1.2.4 Le contexte parental

- 25 Dans environ 80 % des cas, le centre jeunesse intervient auprès des jeunes et de leur famille en vertu de la LPJ dans le contexte d'une intervention en protection de la jeunesse. Dans certaines situations, on considère alors préférable de retirer l'enfant de son milieu familial afin de lui assurer un milieu de vie stable. C'est donc généralement dans un contexte parental ou conjugal émotif, marqué par la séparation ou le divorce des parents, la monoparentalité, la précarité financière, la sous-scolarisation parentale, les difficultés d'adaptation et d'intégration sociale que le personnel des centres jeunesse doit solliciter la collaboration des parents afin qu'ils honorent leur obligation financière. Plusieurs parents contestent d'ailleurs le fait de devoir payer une contribution, surtout lorsque le placement dans un milieu substitut est perçu comme une mesure punitive ou une stigmatisation de leur manque de compétences parentales.
- 26 Selon les données recueillies auprès des centres jeunesse, nombreux sont les enfants hébergés issus de familles qui éprouvent de sérieuses difficultés et où l'on trouve l'un ou l'autre des facteurs de risque suivants : pauvreté, usage abusif d'alcool ou de

17 L.Q., 1991, c. 64, articles 599 et 605; L.R.Q., c. P-34.1, article 2; *Supra*, note 10, p. 9.

18 L.R.Q., c. S-4.2, article 514.

19 *Centre jeunesse de Montréal c. F.C.* (2009) QCCQ 3289.

20 *Centre jeunesse de Montréal c. A.* (2006) QCCQ 16633; *Le Centre jeunesse de Laval c. C. S.*, (2008) CQCQ 9120.

21 L.Q., 1991, c. 64, article 609; *Centre jeunesse de la Montérégie c. D. P.*, 2012 QCCQ 10210.

drogues, violence conjugale ou troubles de santé mentale. Les signalements reçus par les centres jeunesse dénoncent ce même type de problématiques, ainsi que des situations de négligence, d'abandon, de sévices physiques, sexuels ou psychologiques.

1.2.5 Le profil socioéconomique des familles

- 27 En 2005-2006, le ministère de la Santé et des Services sociaux a produit un portrait sommaire de la situation économique des parents qui versent une CFP. Les données recueillies auprès de trois centres jeunesse confirment la vulnérabilité et la précarité financière dans laquelle se trouve la majorité des parents à qui l'on exige une CFP :
- ▶ 84 % des familles avaient des revenus annuels nets de 30 000 \$ et moins;
 - ▶ 69 % des familles avaient des revenus annuels nets de 15 000 \$ et moins;
 - ▶ 50 % des familles étaient monoparentales;
 - ▶ 39 % des familles étaient monoparentales avec des revenus annuels nets de 15 000 \$ et moins²².
- 28 En guise de comparaison, selon les données recueillies par la Régie des rentes du Québec, en décembre 2010, parmi les 9 789 enfants hébergés dont les parents payaient une contribution :
- ▶ 74 % provenaient de familles dont les revenus étaient de 30 000 \$ et moins;
 - ▶ 53 % provenaient de familles dont les revenus étaient inférieurs à 15 000 \$;
 - ▶ 69 % provenaient de familles monoparentales dont la majorité versaient une contribution mensuelle minimale (22,24 \$);
 - ▶ 60 % des familles monoparentales avaient des revenus annuels de 30 000 \$ et moins, et 47 % d'entre elles avaient des revenus annuels de 15 000 \$ et moins²³.
- 29 À titre indicatif, en novembre 2011, 63 % des parents qui avaient un dossier de contribution actif au Centre jeunesse A ont déclaré des revenus annuels inférieurs à 25 000 \$ et, parmi eux, 47 % bénéficiaient de prestations d'aide sociale. Au Centre jeunesse B, ce sont 52 % des parents qui, en juin 2012, payaient une contribution minimale en raison de leurs faibles revenus²⁴. À cette même période, 49 % des parents ayant un dossier actif au Centre jeunesse C étaient prestataires de l'aide sociale et 78 % avaient des revenus annuels de moins de 25 000 \$²⁵.

22 Données du ministère de la Santé et des Services sociaux.

23 *Supra*, note 14. La Régie des rentes du Québec estime que, de janvier à décembre 2010, il y avait 9 789 enfants distincts dont la contribution a été payée. La Régie se base sur les données de l'Agence du revenu du Canada : « lorsque l'enfant est placé pour plus de 30 jours, le gouvernement fédéral est avisé par le centre jeunesse, cesse le paiement de la PFCE et de la PEH et lui paie une allocation spéciale mensuelle. Le nombre de bénéficiaires de l'allocation spéciale du gouvernement fédéral représente la meilleure estimation du nombre d'enfants placés qui sont sujets à la contribution financière ».

24 Ce taux est d'ailleurs sous-évalué puisque les centres jeunesse sont constamment en attente d'information de la part des parents dans plusieurs dossiers. De ces dossiers, fixés au taux maximum jusqu'à l'obtention d'une preuve de revenu permettant d'accorder une exonération et de recalculer la CFP en fonction des revenus réels des parents, la tendance est à l'effet qu'il s'agit de parents à faibles revenus.

25 Nous avons exclu de cet échantillon les dossiers pour lesquels l'établissement ne détenait aucune information sur les revenus des parents au moment de l'extraction des données.

1.2.6 Les aspects financiers de la contribution financière au placement

- 30 Comme le soulignait le Protecteur des usagers en 2003, les sommes recueillies par l'intermédiaire de la CFP représentent une fraction minime des coûts globaux liés aux frais d'hébergement des enfants, la différence étant assumée par le ministère de la Santé et des Services sociaux²⁶. Ainsi, au cours de l'exercice financier se terminant le 31 mars 2011, les centres jeunesse ont recueilli des parents une somme totale de 6 234 510 \$ en contribution financière alors qu'ils avaient engagé des dépenses totalisant 438 337 890 \$ pour les ressources d'hébergement pour les jeunes en difficulté²⁷. Selon les estimations du Ministère pour 2010-2011, les centres jeunesse ont facturé un total de 13,4 millions de dollars en contributions et ont déclaré près de 7,2 millions de dollars de mauvaises créances. Ils ont perçu 6,2 millions de dollars en contributions²⁸.

2 Constats du Protecteur du citoyen

- 31 Les constats ont été regroupés en deux catégories :
- ▶ les problèmes découlant de l'application du cadre légal et réglementaire de la CFP;
 - ▶ les iniquités résultant des modalités de gestion de la contribution financière par les centres jeunesse et des disparités de pratiques entre ces établissements.

2.1 Problématiques découlant du cadre normatif

- 32 Dans les sections qui suivent, le Protecteur du citoyen fera état des principaux problèmes qu'il a constatés concernant l'application du cadre normatif de la CFP.

2.1.1 La révision des taux de contribution : la correction de certains illogismes

- 33 Le Protecteur du citoyen constate que la politique de contribution financière du ministère de la Santé et des Services sociaux n'a pas été revue au fil des modifications apportées au régime d'aide financière pour les enfants. De 1974 à 1997, le Québec avait un régime universel d'allocations d'aide aux familles. La CFP minimale (22,24 \$ par mois) était alors équivalente aux allocations d'aide aux familles et autres transferts versés pour les enfants hébergés dans un milieu substitut. La famille ne recevait, « au net », aucune aide du gouvernement puisqu'elle devait retourner au centre jeunesse les allocations reçues. L'objectif était de responsabiliser les parents en remettant à l'État les transferts reçus à l'égard de l'enfant²⁹.
- 34 En septembre 1997, le montant de l'allocation familiale a augmenté substantiellement pour les familles à faible revenu. Pour une famille monoparentale ayant un revenu de 15 000 \$ et un enfant âgé de 12 ans hébergé dans un milieu substitut, l'allocation

26 *Supra*, note 10, p. 7; *Centre jeunesse de Montréal c. L.B.*, Cour du Québec, 2004; *S.T. c. M-H B.*, Cour supérieure, 2005, par. 33.

27 *Supra*, note 2. Ces dépenses ne comprennent pas les coûts d'administration, de gestion et de soutien aux services pour les ressources d'hébergement institutionnelles (unités de vie et foyers de groupe) et non institutionnelles (ressources intermédiaires, familles d'accueil, etc.).

28 *Supra*, note 2; *Supra*, note 14. Parmi les parents qui versent une contribution financière, les centres jeunesse perçoivent annuellement environ 636 \$ par enfant hébergé.

29 *Supra*, note 14.

familiale mensuelle est passée de 10,91 \$ en août 1997 à 189,58 \$ en septembre 1997³⁰.

- 35 Le 1^{er} janvier 2005, le gouvernement du Québec a mis en place le crédit d'impôt remboursable pour le Soutien aux enfants (SAE) afin de remplacer et bonifier l'allocation familiale. En 2012, le SAE maximal pour une famille monoparentale avec un enfant était de 254,66 \$ par mois. Ainsi, comme cette aide est plus généreuse pour les familles à faible et à moyen revenu et que la politique de contribution du ministère de la Santé et des Services sociaux n'a pas été modifiée, les familles à faible revenu (à l'exclusion des prestataires de l'aide sociale) ont bénéficié d'une augmentation importante des sommes allouées par l'État pour le Soutien aux enfants. Cette modification remettait en cause le principe au cœur de la politique précédente, soit que lors d'un placement, « l'argent devait suivre l'enfant »³¹. Les paramètres de la CFP demeurant inchangés, la famille avait dès lors intérêt à payer la contribution au centre jeunesse, car elle recevait de l'État québécois un montant plus important pour le SAE.
- 36 En 2012, le parent qui versait une contribution de 22,24 \$ par mois (taux minimal inchangé depuis 1997 et qui équivaut à 0,75 \$ par jour), pouvait recevoir 254,66 \$ par mois en SAE lors du placement de son enfant, et ce, même si celui-ci est hébergé jusqu'à sa majorité.
- 37 Considérant qu'une partie importante des parents avec un enfant placé – environ 70 % – bénéficie d'une exonération et verse une CFP fixée au taux minimum, le Protecteur du citoyen s'interroge sur le bien-fondé du gel de la contribution minimale. Celle-ci a été fixée en fonction du montant des allocations familiales du Québec autrefois reçu par les parents et qui avait un lien avec l'âge de l'enfant³². Le Protecteur du citoyen considère que les taux de contribution devraient être ajustés afin de tenir compte de l'investissement public accru dans les mesures de soutien aux enfants et aux familles. Une révision éventuelle des taux de contribution devrait tenir compte des allocations reçues et s'inscrire dans un objectif de responsabilisation parentale.

Des taux de contribution qui prennent en compte les allocations abrogées : le « bébé-bonus »

En 1988, le gouvernement québécois a mis sur pied un programme communément désigné sous le nom de « bébé-bonus ». Ce programme permettait aux parents d'obtenir une somme allant de 500 \$ pour un premier enfant jusqu'à environ 8 000 \$ pour un troisième. En 1997, le gouvernement a mis fin à ce programme et les parents ont perdu leur droit à ces allocations pour nouveau-nés.

Le centre jeunesse tient toujours compte du « bébé-bonus » dans le calcul des exonérations, même si cette allocation a été abrogée. Comme le « bébé-bonus » visait les enfants de 6 ans et moins, une mère d'un enfant de moins de

30 *Ibid.*

31 *Ibid.*

32 À titre d'exemple, les montants d'allocations d'aide à la famille et de crédits fiscaux pour la TVQ et la TPS, en vigueur avant l'adoption de la Loi sur les prestations familiales le 1^{er} septembre 1997, continuent d'être intégrés au calcul de l'exonération afin de fixer la contribution exigible même si les parents ne bénéficient plus de ces allocations.

6 ans hébergé dans un centre jeunesse continue de verser une contribution plus élevée que celle dont l'enfant est âgé de 6 ans et plus, alors que les prestations reçues par ces deux mères sont dorénavant identiques.

Une mère monoparentale avec de faibles revenus versera une contribution de 51,92 \$ par enfant pour ses trois enfants, âgés de 2, 4 et 5 ans hébergés dans un centre jeunesse, alors qu'une autre mère monoparentale de trois enfants âgés de 7, 8 et 9 ans, et bénéficiant de revenus semblables, versera une contribution de 25,87 \$ par enfant.

De façon similaire, le parent avec deux enfants hébergés dans un centre jeunesse, dont l'un est âgé de moins de 6 ans et l'autre de 6 ans et plus, versera une contribution de 32,01 \$ pour son enfant de 4 ans et de 22,24 \$ pour celui de 7 ans.

- 38 Le Protecteur du citoyen constate également que la contribution est parfois inéquitable pour les parents qui ont plus d'un enfant placé et qu'elle n'encourage pas, dans ces situations, à réintégrer l'enfant dans son milieu familial.

Parent avec plusieurs enfants placés

Deux enfants dont les parents sont séparés sont hébergés dans un centre jeunesse. La mère bénéficie des sommes versées pour le Soutien aux enfants. Après avoir calculé les exemptions auxquelles le père a droit, le centre jeunesse fixe sa contribution mensuelle à 446,58 \$. À la suite de mesures visant à encourager le retour des enfants dans le milieu familial, l'un d'entre eux réintègre le foyer de son père. Le centre jeunesse informe alors ce dernier que sa contribution financière au placement est dorénavant de 435,83 \$ par mois. Alors que le père s'attendait à une réduction plus importante étant donné la reprise en charge d'un de ses enfants placés, il ne comprend pas pourquoi sa contribution reste inchangée³³, à quelques dollars près.

- 39 Par ailleurs, le Protecteur du citoyen constate que le système actuel distribue inégalement le fardeau financier de la CFP en faisant reposer les coûts du placement sur les parents qui gagnent un salaire annuel supérieur à 30 000 \$. Plusieurs centres jeunesse notent par ailleurs que, pour certains parents, le taux maximum de contribution (601,60 \$/mois) est abusif, car il ne correspond pas à leur capacité réelle de payer. À cet égard, notons qu'un parent monoparental avec un revenu annuel après exemptions fixé à 43 315,20 \$ peut devoir payer une contribution maximale. Comme les taux maximums sont indexés d'année en année – contrairement à la CFP minimale qui est restée fixe –, cela désavantage les parents qui ont des revenus plus élevés.

33 La réglementation actuelle prévoit que les père et mère qui bénéficient d'une exonération ne doivent payer chaque mois que 1/72 de leur revenu annuel de contribution, quel que soit le nombre d'enfants placés. Même si le père reçoit désormais les allocations pour enfants à la suite du retour de son fils et que son revenu annuel a augmenté d'autant (de 43 955 \$ à 47 901,97 \$), l'exemption découlant du retour de son enfant à la maison (4 721 \$) fait que son revenu annuel de contribution est dorénavant fixé à 31 379,97 \$. Ceci explique pourquoi il doit verser une contribution mensuelle quasi inchangée de 435,83 \$ (soit 1/72 de 31 379,97 \$).

- 40 À partir d'un seuil de revenus annuels qui se situe aux environs de 30 000 \$, l'augmentation du montant de la contribution dépasse les augmentations de revenus nets d'impôts. Le tableau qui suit illustre le fait que la courbe de contribution, plutôt abrupte, peut démotiver des parents qui voient une portion importante de leurs revenus consacrée au paiement de la CFP ou encore devenir une source d'iniquité lorsque le calcul de la contribution ne correspond pas nécessairement à la capacité réelle de payer du parent.

Tableau 1 : Augmentation de la contribution financière au placement selon les revenus

Mère monoparentale avec un enfant âgé de 15 ans hébergé dans un centre jeunesse ³⁴	Revenu annuel avant exemption	Variation du revenu annuel	CFP mensuelle	CFP annuelle
Parent 1	9 445,00 \$	-	22,24 \$	267,00 \$
Parent 2	29 578,00 \$	+ 20 133,00 \$	22,24 \$	267,00 \$
Parent 3	39 280,85 \$	+ 9 702,85 \$	218,04 \$	2 616,48 \$
Parent 4	48 657,60 \$	+ 9 376,75 \$	410,23 \$	4 922,76 \$
Parent 5	58 257,60 \$	+ 9 600,00 \$	542,60 \$	6 511,20 \$

- 41 On constate que le parent 2, qui gagne 20 133 \$ de plus que le parent 1, paiera la même CFP que ce dernier. La contribution exigée du parent 3, qui a des revenus annuels de 33 % supérieurs à ceux du parent 2, augmentera cependant de 880 % comparativement à celle du parent 2 (de 266,88 \$ à 2 616,48 \$ par année). Avec des revenus de 24 % supérieurs à ceux du parent 3, la contribution exigée au parent 4 augmentera de 88 % comparativement à celle du parent 3.

34 Voir l'annexe II pour des exemples de calcul d'exonération effectués selon les taux en vigueur en 2011. Ceux-ci démontrent que dans une même situation de placement, la variation des revenus d'un parent fait en sorte qu'à partir d'un certain seuil de revenus se situant aux environs de 30 000 \$, la CFP augmente rapidement, créant ainsi un préjudice à l'égard de cette catégorie de parents.

Recommandation 1 – Concernant la révision des taux de contribution financière au placement

Considérant :

- Que la contribution minimale des parents n'a pas été ajustée depuis 1997;
- Que les taux de contribution ne tiennent pas compte des modifications apportées au régime d'allocations pour enfants du Québec;
- Qu'une révision des taux de contribution serait souhaitable afin qu'ils correspondent davantage à la capacité de payer des parents;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux, avec le ministère des Finances et de l'Économie, d'apporter les modifications réglementaires requises afin :

R-1 D'ajuster les taux de contribution financière au placement d'enfants mineurs pour qu'ils tiennent compte des modifications survenues depuis 1997 au montant des allocations familiales, qu'ils soient plus équitables à l'égard des parents et correspondent mieux à la capacité financière des parents d'enfants hébergés dans un milieu substitut.

2.1.2 La comptabilisation de la pension alimentaire dans le calcul de la contribution financière au placement

- 42 Selon la réglementation actuelle, le montant de la pension alimentaire pour enfants versée par le parent débiteur au parent créancier ne peut être déduit des revenus du premier pour le calcul de sa CFP. Le montant de la pension alimentaire est toutefois ajouté aux revenus du parent créancier pour déterminer sa contribution.
- 43 Les plaintes traitées par le Protecteur du citoyen révèlent qu'à l'instar de plusieurs intervenants des centres jeunesse, le parent qui verse la pension alimentaire estime que les règles de calcul appliquées pour déterminer le montant de sa contribution sont injustes et incohérentes. Le parent débiteur considère être « doublement facturé » puisqu'il doit verser une pension alimentaire pour enfants à son ex-conjoint même s'il paie la CFP au centre jeunesse pour l'hébergement de son enfant dans un milieu substitut.

La double facturation d'un père qui verse une pension alimentaire et une CFP

Un père de deux enfants dont la garde a été confiée à leur mère verse une pension alimentaire de 250 \$ par mois pour ses fils. Depuis quelques mois, un de ses fils est hébergé occasionnellement par un centre jeunesse qui lui réclame une contribution financière. La mère reçoit les allocations de la Régie des rentes du Québec.

Le père conteste le fait de devoir payer au centre jeunesse une contribution financière pour le placement de son fils alors qu'il verse déjà une pension alimentaire à la mère. Il demande au centre jeunesse qu'il tienne compte, dans le calcul de sa contribution, de la pension alimentaire versée et de sa capacité actuelle à payer la contribution demandée. Le technicien en contribution du centre jeunesse ne peut donner suite à cette demande. Il suggère au père de présenter une requête à la Cour pour faire réviser sa

pension alimentaire afin de tenir compte de la contribution au placement versée.

Avec un revenu annuel s'élevant à environ 26 000 \$ et un autre enfant à charge avec sa conjointe actuelle, le père n'a pas les moyens d'assumer les frais juridiques inhérents à cette procédure. De plus, la révision de la pension alimentaire serait problématique compte tenu de l'irrégularité des placements de son fils, ce qui impliquerait potentiellement des révisions périodiques de la pension. L'hébergement de son fils est imprévisible et se réalise sur des périodes variables selon une fréquence irrégulière et sporadique.

- 44 Le paiement d'une pension alimentaire ou une entente entre les parents ne les libèrent pas de leur obligation de verser une CFP pour leur enfant mineur. À l'inverse, la pension alimentaire ne cesse pas d'être due lorsque l'enfant est hébergé dans un milieu substitut³⁵. Alors que la CFP vise à couvrir les frais de gîte et d'alimentation, la pension alimentaire doit satisfaire les besoins essentiels de l'enfant tels que l'alimentation, le logement, la communication, les soins personnels, l'habillement, l'ameublement, le transport et les loisirs³⁶.
- 45 Lorsqu'un parent débiteur conteste l'impossibilité de déduire sa pension alimentaire de ses revenus aux fins du calcul de sa contribution financière au placement, le personnel des centres jeunesse et les commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services lui suggèrent habituellement de s'adresser au tribunal pour demander que la pension alimentaire pour enfants versée soit révisée en fonction de la contribution qui lui est dorénavant exigée.
- 46 Une réduction de la pension alimentaire versée au moment du placement peut être accordée, notamment pour la portion qui couvre l'hébergement et la nourriture de l'enfant, afin de tenir compte du montant de CFP versée³⁷. En effet, la cour autorise habituellement la révision à la baisse de la pension alimentaire pour le parent débiteur le temps du placement, considérant la charge effectivement réduite assumée par le parent gardien lorsque la garde physique est déléguée provisoirement à un centre jeunesse³⁸.
- 47 Cette façon de faire est très onéreuse pour les parents débiteurs, particulièrement ceux à faibles revenus qui, rappelons-le, représentent environ 80 % des parents qui versent une contribution. L'obligation d'initier un recours judiciaire pour faire réviser à la baisse la pension alimentaire durant le placement et les frais afférents à un tel recours constituent un obstacle important pour les parents débiteurs. Cette situation complexifie également le travail des intervenants sociaux qui sont chargés de soutenir les parents afin de favoriser le retour de l'enfant dans le milieu familial. Les parents débiteurs se sentent lésés, ce qui réduit leur intérêt à collaborer et peut compromettre la réalisation du plan d'intervention de l'enfant.
- 48 Le Protecteur du citoyen constate qu'il n'existe aucun mode simplifié ou déjudiciarisé pour la révision de la pension alimentaire qui tiendrait compte de la contribution

35 Y.R. c. M.B., 2006 QCCS 3771.

36 S.T. c. M-H. B., C.S. (2005); Droit de la famille - 3228, 1999 R.J.Q. 1356, 1358.

37 Centre jeunesse de Montréal c. A., (2006) QCCQ 16633.

38 Centres jeunesse X c. A, 2006 QCCQ 6386 : À noter également la tendance jurisprudentielle eu égard au versement d'une pension alimentaire qui devrait être considéré dans le calcul des CFP respectives du débiteur et du créancier (et non seulement dans le revenu du bénéficiaire, comme le prescrit le règlement), pour éviter le double paiement de l'obligation alimentaire.

versée au centre jeunesse. Considérant que le parent débiteur s'estime – souvent à juste titre – victime d'un manque d'équité, le Protecteur du citoyen est préoccupé par les limites qu'impose le cadre normatif en la matière. L'application de la réglementation actuelle peut d'ailleurs nuire à l'une des finalités de la CFP, soit le maintien de la responsabilité parentale.

- 49 À défaut de tenir compte de la pension alimentaire versée dans le calcul de la CFP du parent débiteur, un mode de révision de la pension alimentaire simplifié qui tiendrait compte de la contribution versée au centre jeunesse réduirait, surtout dans les cas d'un placement à long terme ou jusqu'à majorité, l'impact de ce manque d'équité. Le nouveau mode administratif de révision des pensions, le Service administratif de révision des pensions alimentaires (SARPA), ne permet pas de résoudre ce problème vu l'absence de discrétion des techniciens responsables de son application. Par ailleurs, bien que les parents pourraient recourir à la Loi favorisant l'accès à la justice afin d'obtenir l'aide, à coût réduit, pour la révision judiciaire de leur pension, le prérequis nécessaire, soit le fait de s'entendre, risque ici de faire défaut.
- 50 Rappelons que depuis 1997, la pension alimentaire pour enfant est « défiscalisée ». Actuellement, la règle veut donc que la pension alimentaire fixée avant 1997 soit déduite des revenus du parent débiteur et ajoutée aux revenus du parent créancier. Pour une pension alimentaire fixée après 1997, le centre jeunesse ne déduit pas la pension alimentaire versée des revenus du parent débiteur dans le calcul de sa CFP, mais l'ajoute aux revenus du parent créancier. Dans une situation où un père paie deux pensions alimentaires, le centre jeunesse est donc tenu d'appliquer des règles différentes pour calculer sa contribution financière au placement selon que la pension ait été fixée avant ou après 1997. Il déduit le montant de la pension alimentaire des revenus du père lorsqu'elle a été établie avant 1997, mais refuse cette déduction pour la pension établie après 1997.
- 51 Par ailleurs, dans certaines situations, la réglementation actuelle ne permet pas de tenir compte de la capacité de payer des parents. Le Protecteur du citoyen constate que la double obligation de verser une pension alimentaire et une CFP peut avoir un impact disproportionné pour le parent débiteur.

Versements inéquitables pour le parent débiteur

Un père paie une pension alimentaire de 8 550 \$ sur une base annuelle à son ex-conjointe, mère de leur enfant hébergé dans un centre jeunesse. Au départ, il gagnait des revenus importants (126 000 \$) alors que la mère n'avait qu'un revenu de 21 000 \$, incluant la pension alimentaire. Comme l'enfant est handicapé et qu'elle a un autre enfant, la CFP de la mère est établie à 83,67 \$ par mois. Le père verse donc la différence au centre jeunesse, soit 474,13 \$ (5 689,56 \$ annuellement).

Récemment, le salaire du père a chuté de façon draconienne à 47 200 \$. Il a subi un accident de travail et bénéficie d'une assurance salaire. Il doit continuer à verser la pension alimentaire au même montant et, malgré la diminution substantielle de ses revenus, la contribution due au centre jeunesse reste la même. Si la pension alimentaire qu'il verse avait été déductible de ses revenus, le montant facturable pour la contribution financière au placement aurait pu être réduit d'environ 100 \$ par mois pendant sa période d'assurance salaire. Cette situation crée d'importantes frustrations chez le parent débiteur.

Recommandation 2 – Concernant la prise en compte de la pension alimentaire dans le calcul de la contribution financière au placement

Considérant

Que l'impossibilité de déduire de ses revenus le montant de la pension alimentaire pour enfants versée par le parent débiteur lors du calcul de la CFP peut être source d'iniquité pour ce dernier;

Que l'application des règles actuelles de la prise en compte de la pension alimentaire dans le calcul de la CFP constitue un problème majeur, notamment pour le parent débiteur et pour les intervenants des centres jeunesse;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux d'apporter les modifications législatives et réglementaires requises afin :

R-2 De tenir compte, dans le calcul de la contribution financière au placement, en toute équité, de la pension alimentaire versée par le parent débiteur au parent créancier.

2.1.3 Les allocations pour enfants dans le calcul de la contribution

- 52** Dans un contexte de famille reconstituée, une mère dont les enfants sont hébergés dans un milieu substitut peut recevoir de la Régie le paiement de SAE rattaché à ses propres enfants, ainsi qu'aux enfants non placés de son nouveau conjoint. Selon la réglementation actuelle, ce montant sera ajouté à ses revenus aux fins du calcul de la CFP due. La mère pourrait donc voir sa contribution augmenter parce qu'elle reçoit le SAE pour les enfants de son nouveau conjoint alors que ces allocations visent des enfants non placés³⁹.
- 53** Nous avons également constaté un problème d'équité lorsque le supplément mensuel pour un enfant handicapé hébergé par un parent est comptabilisé dans les revenus aux fins de calcul de la contribution exigée pour le placement d'un autre enfant⁴⁰. L'allocation reçue pour l'enfant handicapé peut alors faire augmenter la CFP exigée pour le placement d'un autre enfant à qui l'allocation n'est pas destinée. Cette situation est particulièrement préjudiciable pour certains parents dont le revenu net est supérieur à 26 000 \$, car l'allocation qu'ils reçoivent pour l'enfant handicapé qu'ils hébergent peut faire augmenter de manière importante la contribution exigée pour l'enfant qui réside dans un milieu substitut⁴¹. Une légère variation des revenus de ces familles peut avoir de lourdes conséquences et influencer négativement sur le retour de l'enfant dans son milieu familial.

39 Cela n'aura pas d'impact lorsque le parent paie une contribution fixée au taux minimum. La comptabilisation des allocations dans le calcul de la contribution d'un parent est problématique lorsque le montant des allocations reçues est supérieur aux exemptions accordées. Il est à noter que dans les cas de familles reconstituées, le SAE peut être versé au nouveau conjoint sur demande du parent des enfants visés.

40 En 2012, le supplément pour enfant handicapé était de 179 \$/mois. Ce montant s'ajoutait aux allocations de la Régie des rentes du Québec.

41 On réfère ici au revenu net de la ligne 275 de la déclaration de revenus provinciale. En deçà d'un tel revenu, même si les revenus de la personne augmentent, ils demeurent trop faibles pour modifier significativement la contribution.

- 54 Le Protecteur du citoyen est préoccupé par le fait que le cadre réglementaire impose la prise en compte des allocations du Québec dans le calcul de la CFP. Rappelons qu'il en est de même pour la pension alimentaire. En effet, le centre jeunesse tient alors compte du montant que reçoit le parent créancier, même si la pension est versée pour des enfants qui demeurent chez lui.

Recommandation 3 – Concernant la prise en compte des allocations pour enfants dans le calcul de la contribution

Considérant

Que la comptabilisation du SAE et du supplément pour enfant handicapé qui visent des enfants hébergés par les parents peut générer un problème d'équité lorsqu'on en tient compte dans le calcul afin d'établir la CFP;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux d'apporter les modifications législatives et réglementaires requises afin :

- R-3 De s'assurer que la comptabilisation du SAE et du supplément pour enfant handicapé dans les revenus des parents aux fins de calcul de la contribution financière au placement ne provoque pas d'ajustements inéquitables du montant de la contribution, particulièrement lorsque ces allocations visent des enfants qui ne sont pas hébergés dans un milieu substitut.**

2.1.4 L'impossibilité de facturer la contribution à d'autres personnes que la mère ou le père de l'enfant

- 55 La législation prévoit que la CFP peut être exigée du père ou de la mère de l'enfant placé, de l'un et l'autre conjointement ou de toute personne déterminée par le règlement⁴². Présentement, aucune autre personne ne peut être facturée. Or, le paiement de la contribution est une condition obligatoire pour que la personne responsable de l'enfant hébergé dans un milieu substitut puisse obtenir le SAE de la Régie des rentes du Québec⁴³.

La grand-mère se voit retirer le paiement du SAE

Abandonné par ses parents aux prises avec des problèmes chroniques de toxicomanie, un enfant âgé de 12 ans réside chez sa grand-mère maternelle depuis quelques années. Celle-ci pourvoit à ses besoins et en assure la surveillance. Après en avoir fait la demande à la Régie des rentes du Québec, elle touche les montants du Soutien aux enfants⁴⁴. Or, l'enfant en vient à développer des comportements violents qui compromettent sa sécurité et son développement. Sa grand-mère ne peut plus s'en occuper sur une base quotidienne et l'enfant est placé dans un foyer de groupe. Son plan

42 L.R.Q., c. S-4.2, article 513.

43 *Supra*, note 9.

44 Pour être admissible au Soutien aux enfants, le père ou la mère de l'enfant placé doit être le parent biologique ou adoptif ou la personne qui a entièrement la charge de l'enfant pour sa subsistance et qui en a la garde et la surveillance. Il est à noter que présentement, la personne physique ou morale (famille d'accueil ou établissement) chez qui un enfant est placé par les services sociaux n'est pas admissible au Soutien aux enfants. Voir PO 2021-05-10, « Être le père ou la mère de l'enfant à charge admissible », Régie des rentes du Québec.

d'intervention prévoit qu'il retournera chaque fin de semaine chez sa grand-mère.

Le centre jeunesse se retrouve alors dans l'obligation d'exiger une contribution des parents de cet enfant même si ces derniers ne s'occupent plus de lui depuis plusieurs années. Les parents refusent de payer la contribution, ce qui oblige la Régie à cesser les versements du Soutien aux enfants à la grand-mère qui elle, pourtant, continue à pourvoir aux besoins et à l'entretien de l'enfant placé.

- 56 Dans le contexte où l'enfant est hébergé dans un milieu substitut, la contribution doit être versée au centre jeunesse par le père ou la mère de l'enfant à défaut de quoi la Régie doit cesser le versement du SAE. Dans l'exemple susmentionné, l'impossibilité pour le centre jeunesse de facturer la contribution à une autre personne que la mère et le père, notamment à la personne qui a effectivement la charge de l'enfant, enlève à la grand-mère la possibilité d'obtenir le SAE, même si elle héberge l'enfant toutes les fins de semaine durant le placement et que le plan d'intervention de ce dernier prévoit qu'il reviendra habiter chez elle au terme de son placement. Cette situation peut s'avérer préjudiciable pour l'enfant en raison du manque de ressources financières de la personne qui en est responsable. Dans un tel contexte, le retour éventuel de l'enfant dans son « milieu naturel » devient plus ardu et, minimalement, en affecte les conditions matérielles.

Recommandation 4 – Concernant l'impossibilité de facturer la contribution à d'autres personnes que la mère ou le père

Considérant

Que les centres jeunesse peuvent exiger une contribution financière seulement au « père et mère » de l'enfant hébergé dans un milieu substitut, et ce, peu importe s'ils s'en occupent ou non, et que le versement du Soutien aux enfants par la Régie des rentes du Québec est conditionnel au paiement de la contribution;

Que la facturation de la contribution financière au placement devrait se faire en tenant compte de la personne qui a la charge de l'enfant;

Qu'une personne significative ou un membre de la famille proche qui a la responsabilité effective de l'enfant préalablement à son placement temporaire dans un milieu substitut devrait pouvoir continuer de recevoir le Soutien aux enfants de la Régie des rentes du Québec;

Que les centres jeunesse et la Régie des rentes du Québec doivent être en mesure de régler rapidement les cas problématiques susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur les enfants mineurs, notamment sur leur retour éventuel dans le milieu familial;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux et à la Régie des rentes du Québec :

- R-4 De s'entendre sur les modifications réglementaires requises afin de s'assurer que l'obligation de verser la contribution financière au centre jeunesse pour avoir droit au Soutien aux enfants n'empêche pas une personne, autre que la mère ou le père, notamment un membre de la famille proche ou le tuteur aux biens et à la personne de l'enfant, de recevoir le Soutien aux enfants lorsque cette personne assume de fait la responsabilité d'un enfant temporairement hébergé dans un milieu substitut.**

2.1.5 Les limitations dans l'octroi des crédits d'absence

- 57 Durant le placement d'un enfant mineur, la contribution mensuelle est réduite proportionnellement pour chaque jour, c'est-à-dire pour chaque période consécutive de sept heures que l'enfant passe avec son père et sa mère. Il en est de même pour chaque jour où l'enfant n'est pas hébergé pour des raisons de fugue ou d'hospitalisation. La réglementation actuelle identifie donc, de façon limitative, trois situations pour lesquelles le centre jeunesse peut accorder des crédits d'absence aux parents. Or, le Protecteur du citoyen constate certains problèmes lorsque le plan d'intervention de l'enfant placé prévoit des séjours à l'extérieur de la ressource d'hébergement qui ne sont pas prévus par le règlement.

Un cadre trop restrictif à l'octroi des crédits d'absence

Exemple 1 : *Un enfant est placé dans une famille d'accueil. Celle-ci prend deux semaines de vacances sans l'enfant. Les intervenants du centre jeunesse et les parents s'entendent pour que le jeune soit hébergé provisoirement chez ses grands-parents. Cette mesure est « cliniquement fondée » et s'avère profitable pour le jeune. De retour dans la famille d'accueil, il séjournera par la suite chez ses grands-parents à raison de deux fins de semaine par mois. Les parents doivent déboursier une contribution pour toutes les journées où leur fils est hébergé chez ses grands-parents, incluant les deux semaines de vacances de la famille d'accueil.*

Exemple 2 : *Un adolescent toxicomane est placé en centre jeunesse. Comme son grand-père occupe une place importante dans la vie du jeune, le centre jeunesse organise un séjour d'été chez ce dernier qui habite en Gaspésie. Le père paie le billet d'autobus pour son fils, remet une somme d'argent au grand-père afin qu'il s'occupe de lui et se déplace chaque fin de semaine afin de visiter son fils. Le père ne reçoit aucun crédit d'absence, même si le séjour avait reçu l'aval du centre jeunesse et qu'il s'intégrait au plan d'intervention de son fils.*

- 58 Le Protecteur du citoyen demeure préoccupé par les limites qu'impose le Règlement d'application dans le traitement de ces situations. Le fait de limiter l'octroi des crédits d'absence aux situations où l'enfant est hébergé chez le « père ou la mère » peut entrer en contradiction avec le plan d'intervention et les objectifs prévus à la Loi sur la protection de la jeunesse, notamment en ce qui concerne le maintien des liens avec les personnes qui lui sont les plus significatives, particulièrement la famille élargie⁴⁵.
- 59 Les centres jeunesse devraient pouvoir accorder les crédits d'absence si le séjour de l'enfant hors de la ressource d'hébergement s'inscrit dans son plan d'intervention. Ceci renforcerait la cohérence entre l'obligation de verser une CFP et les dispositions de la loi précitée, favorisant ainsi l'atteinte des visées du placement, soit la responsabilisation des parents et, lorsque cela est opportun, la réintégration de l'enfant dans son milieu familial. Le fait d'être en mesure de lier les crédits d'absence au plan d'intervention permettrait également de tenir compte de l'évolution des situations familiales, en allouant des crédits pour des séjours dans un « milieu familial ou naturel » élargi.

45 L.R.Q., c. P-34.13; Fauteux, Micheline. « [La protection de l'enfant, un an plus tard](http://soquij.qc.ca/fr/ressources-pour-tous/articles/la-protection-de-l-enfant-un-an-plus-tard) », 22 octobre 2008, (<http://soquij.qc.ca/fr/ressources-pour-tous/articles/la-protection-de-l-enfant-un-an-plus-tard>)

- 60 Il est à noter que le montant du crédit d'absence accordé est proportionnel à la contribution financière exigée. Ainsi, un parent qui verse une contribution mensuelle de 600 \$ recevra un crédit de 19,35 \$ pour chaque journée d'absence, alors qu'un parent qui paie une contribution financière de 22,24 \$ par mois recevra un crédit de 0,75 \$ pour la même période. Lors de séjours hors de la ressource d'hébergement, les centres jeunesse répartissent de manière équivalente entre les parents les crédits d'absence octroyés, même si l'enfant est systématiquement hébergé chez un seul d'entre eux. Comme les crédits d'absence servent à renforcer la responsabilisation parentale et à inciter le parent à héberger son enfant, le Protecteur du citoyen s'interroge sur la pertinence d'en octroyer au parent qui, dans les faits, n'assume pas la garde de son enfant, ni ne l'héberge.
- 61 Le Protecteur du citoyen constate également des disparités entre les centres jeunesse pour l'octroi de crédits d'absence dans certaines situations. Alors qu'un établissement n'octroie aucun crédit d'absence aux parents lorsque leur enfant fréquente, par exemple, un camp de vacances dont ils défraient entièrement les coûts, un autre accordera ces crédits aux parents pour toute la durée de la participation de leur enfant à une telle activité. Comme des centres jeunesse considèrent inéquitable la réglementation en vigueur, certains évaluent les situations au « cas par cas » et créditent le parent alors que ces situations ne sont pas prévues par le règlement.
- 62 La consultation menée auprès des centres jeunesse révèle par ailleurs un manque d'efficacité dans la gestion des crédits d'absence. Les centres jeunesse sont tributaires de l'information reçue des ressources d'hébergement de leur région (calendrier d'absences). Ils doivent souvent entreprendre de multiples démarches pour la collecte et la validation des données requises pour calculer les crédits. Ils doivent relancer les ressources d'hébergement afin d'obtenir des précisions et effectuer les suivis nécessaires avec les intervenants sociaux, notamment lorsque les parents contestent leur facturation. De plus, certains centres jeunesse éprouvent des difficultés récurrentes à obtenir, dans des délais raisonnables, l'information requise provenant de centres de réadaptation pour déficience intellectuelle ou physique.
- 63 Dans le contexte où la majorité des parents versent une CFP fixée au taux minimum, le Protecteur du citoyen constate que la gestion des crédits d'absence est très ardue alors que ces parents n'obtiendront qu'un crédit d'absence d'environ 0,75 \$ pour chaque période de sept heures consécutives que leur enfant passera hors de la ressource où il est hébergé. Pour ces raisons, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'une réflexion s'impose quant à l'efficacité du système d'octroi des crédits d'absence.

Recommandation 5 – Concernant le lien entre les crédits d’absence et le plan d’intervention de l’enfant hébergé dans un milieu substitut

Considérant :

Que la Loi sur la protection de la jeunesse favorise l’implication des parents ou de « personnes significatives » pour l’enfant afin, dans la mesure du possible, de mettre un terme à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de leur enfant;

Que l’hébergement provisoire d’un enfant chez une « personne significative » ou dans un « milieu naturel » peut être dans l’intérêt de l’enfant et peut favoriser son retour éventuel dans le milieu familial;

les difficultés éprouvées par les centres jeunesse dans la gestion des crédits d’absence, notamment afin d’obtenir l’information requise pour leur calcul auprès des ressources d’hébergement, dont les centres de réadaptation;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

R-5 D’autoriser les centres jeunesse à octroyer des crédits d’absence, lorsque l’enfant est hébergé, avec l’accord du centre jeunesse et conformément à son plan d’intervention, dans un « milieu naturel » qui favorise la responsabilisation des parents et respecte l’esprit de la loi en vertu de laquelle le placement a été effectué.

5.1 De s’assurer que les ressources d’hébergement transmettent aux centres jeunesse, en temps opportun, l’information requise pour calculer les crédits dus aux parents.

2.2 Iniquités résultant de la gestion de la contribution

- 64** En 2005, l’Association des centres jeunesse du Québec (ACJQ) a proposé des balises pour interpréter le cadre légal et réglementaire de la contribution, sans toutefois parvenir à uniformiser l’ensemble des pratiques⁴⁶. Le traitement des plaintes et notre enquête nous ont permis de constater des disparités entre les centres jeunesse en ce qui a trait aux modalités de gestion de la CFP.
- 65** Dans certains cas, la réglementation désuète fait en sorte que les techniciens en contribution financière des centres jeunesse appliquent, de bonne foi, une série de mesures alternatives qui ont parfois un impact préjudiciable sur les parents et les enfants placés. Dans les sections qui suivent, le Protecteur du citoyen traitera des principales problématiques qui ont été soulevées lors de son enquête.

⁴⁶ En 2005, l’ACJQ a publié le *Guide d’interprétation de la contribution financière au placement* (révisé en 2007).

2.2.1 L'information transmise aux parents dont l'enfant mineur est placé

- 66 Dans les premières semaines du placement, le centre jeunesse informe les parents de leur obligation de payer une CFP par une correspondance écrite, accompagnée d'un dépliant d'information générale. Le calcul de la contribution (somme demandée, taux de contribution, crédits d'absence, modalités de paiement, etc.) ainsi que l'impact du placement sur les sommes obtenues de l'État québécois pour le SAE et les prestations fiscales canadiennes pour enfants y sont expliqués⁴⁷. Malgré cela, plusieurs parents ne comprennent pas le bien-fondé de la contribution ou se plaignent d'avoir été peu ou mal informés de leurs obligations financières découlant du placement.
- 67 Le Protecteur du citoyen note qu'en raison de la vulnérabilité des parents et de la complexité de la procédure et des règles de calcul liées à la CFP, ces derniers continuent à éprouver des difficultés à saisir la portée de leurs obligations. Pour ces raisons, les centres jeunesse devraient, dans la mesure du possible, leur faciliter la tâche. Les coordonnées des techniciens des services financiers du centre jeunesse devraient être incluses à l'information transmise aux parents. Une prise de contact de vive voix devrait aussi être favorisée par les établissements dès le début du placement. Dans la mesure du possible, on devrait également faciliter les modalités de paiement de la CFP.
- 68 Par ailleurs, le Protecteur du citoyen constate que les pratiques des centres jeunesse, en ce qui concerne les justificatifs de revenus exigés des parents au début du placement afin de procéder au calcul de l'exonération et d'ajuster la contribution proportionnellement aux revenus de ces derniers, devraient être uniformisées. Alors que certains établissements se satisfont d'une copie de la déclaration de revenus de l'année précédente, d'autres exigent que le parent joigne à sa preuve de revenus un formulaire de déclaration de revenus signé avant de procéder au calcul de l'exonération⁴⁸. Certains établissements fixent automatiquement la contribution au taux minimum dès qu'ils ont la confirmation verbale du parent, validée par l'intervenant social, qu'il est prestataire de l'aide sociale. Même si le parent ne collabore pas, un centre jeunesse ajustera sa contribution dès que l'intervenant social responsable lui confirmera que celui-ci est prestataire de l'aide sociale.
- 69 Dans près de 80 % des situations, le calcul et la perception de la CFP se réalisent dans la foulée d'une intervention en protection de la jeunesse, à la suite d'une ordonnance. Les centres jeunesse ont alors souvent de la difficulté à obtenir la collaboration soutenue des parents, particulièrement lorsqu'il est question d'exiger une contribution pour un placement à l'égard duquel ils sont en désaccord.
- 70 En juin 2012, un centre jeunesse déclarait ne pas détenir les données financières requises pour calculer l'exonération dans 42 % des cas. Comme l'exonération ne peut être calculée que sur preuve du revenu annuel du parent, le centre jeunesse facture généralement ce dernier au taux maximum jusqu'à ce qu'il se manifeste. Ainsi, on

47 Rappelons que le gouvernement fédéral coupe les allocations fédérales le 1^{er} du mois suivant la date du début du placement. Ainsi, si un placement a lieu le 31 janvier, la coupure se fait le lendemain, soit le 1^{er} février. En ce qui concerne les allocations de la Régie des rentes du Québec, un rappel est effectué aux parents concernant leur obligation de payer la contribution afin de continuer à la recevoir.

48 Selon un centre jeunesse, la signature obligatoire sur un formulaire d'exonération permet au parent de déclarer que les données du formulaire, issues de sa déclaration de revenus, sont exactes. D'autres centres dénoncent cette pratique considérant l'absence d'obligation légale exigeant la signature d'un tel formulaire d'exonération.

conçoit difficilement comment la CFP participe au maintien d'une quelconque responsabilité parentale à l'égard de l'enfant. Comme le taux de contribution initial ne reflète souvent pas leur réelle capacité de payer, des parents sont peu enclins, voire réfractaires à collaborer avec les intervenants des services financiers des centres jeunesse. Ultimement, cet état de fait peut avoir un impact préjudiciable sur le retour de l'enfant dans son milieu familial.

- 71 L'accès difficile à l'information financière des parents constitue un irritant majeur pour les centres jeunesse et réduit l'efficacité de la CFP. Le manque de réceptivité des parents fait en sorte que les centres doivent multiplier les démarches pour les localiser et leur expliquer les obligations financières qui découlent du placement de leur enfant. En termes financiers, les efforts fournis par les centres jeunesse sont nettement supérieurs aux sommes récupérées en contributions. À titre illustratif, un centre jeunesse estime recueillir annuellement 50 % des sommes facturées aux parents.
- 72 Pour les parents qui ne se manifestent pas lors du placement de leur enfant, la tendance indique qu'il s'agit, dans la majorité des cas, d'individus à faibles revenus. Le Protecteur du citoyen estime qu'un accès sécurisé aux données financières des parents auprès de l'Agence du revenu du Québec permettrait d'accélérer le processus de facturation et de s'assurer qu'il reflète mieux la réelle capacité de payer des parents.
- 73 Le Protecteur du citoyen reconnaît les enjeux de confidentialité que soulève sa recommandation. Il n'en demeure pas moins convaincu qu'une entente entre le ministère de la Santé et des Services sociaux et l'Agence du revenu du Québec afin que les centres jeunesse puissent obtenir les renseignements fiscaux nécessaires au calcul de la contribution financière, au moyen d'un processus d'échange sécurisé validé par la Commission de l'accès à l'information, mettrait un terme aux difficultés actuelles et permettrait de rendre le calcul de la contribution plus fiable, efficace et équitable. Elle favoriserait également la collaboration des parents avec le personnel des centres jeunesse, particulièrement dans le contexte délicat et hautement émotif d'une intervention en protection de la jeunesse. Pour ce faire, il sera cependant nécessaire de procéder aux modifications législatives pertinentes.
- 74 En vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse, les intervenants sociaux rencontrent les parents au début de chaque placement. Cependant, certains de ces professionnels sont peu informés de l'impact financier de la CFP. D'autres évitent d'aborder ce sujet, car ils jugent qu'il pourrait compromettre la collaboration des parents dans la mise en œuvre du plan d'intervention de l'enfant. Malgré leurs bonnes intentions, lorsqu'ils tardent à diriger le parent vers les services financiers ou qu'ils lui suggèrent d'attendre l'expiration de la période de gratuité avant de communiquer avec ces derniers, ils complexifient la tâche des techniciens en contribution. Ceux-ci ont alors plus de difficulté à obtenir, en temps opportun, les données financières des parents nécessaires au calcul des exonérations et de refacturer ces derniers au taux approprié, le cas échéant.

- 75 Le Protecteur du citoyen considère que les intervenants sociaux devraient être adéquatement formés quant aux obligations financières des parents et aux enjeux financiers liés à la CFP. Ils devraient également être sensibilisés à l'importance d'inscrire les données financières au dossier informatisé des parents dès le début du placement⁴⁹. En attendant, ils devraient systématiquement diriger les parents vers les services financiers du centre jeunesse afin qu'ils obtiennent l'information nécessaire à une prise de décision éclairée à la suite du placement de leur enfant.

Recommandation 6 – Concernant l'accès aux données financières des parents auprès de l'Agence du revenu du Québec

Considérant :

la difficulté des centres jeunesse à obtenir les données financières requises pour le calcul de la contribution financière exigée des parents à la suite du placement de leur enfant;

Que le refus de collaboration d'un parent avec le centre jeunesse peut causer un préjudice au parent qui transmet l'information sur ses revenus annuels au centre jeunesse pour le calcul de la contribution;

Qu'un accès à l'information financière des parents au début du placement de leur enfant permettrait d'améliorer, de façon significative, l'efficacité et l'équité du calcul de la contribution financière au placement;

Qu'il est impératif que les intervenants sociaux soient formés quant aux modalités et à l'impact financier de la contribution sur les parents et les enfants hébergés dans un milieu substitut, afin qu'ils en informent, adéquatement et en temps opportun, les parents;

Que la Loi sur l'administration fiscale précise les personnes qui ont exceptionnellement le droit de recevoir un renseignement contenu dans le dossier fiscal d'un particulier sans que son consentement soit requis;

Que les exceptions aux règles générales de transmission des renseignements contenus dans un dossier fiscal prévues à la Loi sur l'administration fiscale ne couvrent pas la situation actuelle;

Que toute entente de communication de renseignements contenus dans un dossier fiscal doit être prévue à la Loi sur l'administration fiscale et obtenir l'aval de la Commission d'accès à l'information du Québec afin, notamment, d'en assurer la confidentialité conformément aux dispositions de la Loi sur l'administration fiscale;

Qu'une procédure sécurisée de transmission aux centres jeunesse des renseignements fiscaux nécessaires au calcul de la contribution financière au placement améliorerait la collaboration entre les parents et les centres jeunesse et répondrait aux exigences de confidentialité en matière de communication de renseignements fiscaux;

Qu'une procédure sécurisée de transmission aux centres jeunesse des seuls renseignements fiscaux nécessaires permettrait de rendre le calcul et la perception de la contribution plus fiable, efficace et équitable;

Qu'un tel accès à l'information financière mettrait un terme aux comptes à recevoir surévalués des centres jeunesse;

⁴⁹ Le système informatique des centres jeunesse offre également la possibilité, pour l'intervenant social, d'indiquer au dossier d'un enfant de l'information sur la situation socioéconomique des parents. Or, rares seraient les intervenants qui consignent cette information.

Le Protecteur du citoyen recommande au ministre des Finances et de l'Économie :

R-6 De s'assurer que soit modifiée la Loi sur l'administration fiscale afin que le ministère de la Santé et des Services sociaux, par l'intermédiaire des centres jeunesse du Québec, puisse obtenir les données fiscales, même sans le consentement des parents, aux seules fins du calcul de la CFP, conformément au Règlement d'application de la Loi sur la Santé et des Services sociaux.

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux et à l'Agence du revenu du Québec :

6.1 De conclure une entente, dans le respect des dispositions légales pertinentes, pour que les centres jeunesse obtiennent, dès le début de tout nouveau placement, les données financières requises aux seules fins du calcul de la contribution exigée des parents pour l'hébergement de leur enfant dans un milieu substitut.

Le Protecteur du citoyen recommande également au ministère de la Santé et des Services sociaux :

6.2 De s'assurer que les centres jeunesse transmettent une information complète et accessible aux parents sur les conséquences financières du placement de leur enfant et plus spécifiquement sur l'obligation de payer la contribution exigée pour conserver leurs droits au paiement du SAE de la Régie des rentes du Québec, et que cette information tienne compte de la capacité des parents de comprendre les règles de calcul, leurs droits et leurs obligations.

2.2.2 Le calcul de la contribution au prorata des revenus des parents

76 En principe, la contribution est une obligation conjointe, répartie entre les parents selon leurs revenus respectifs⁵⁰. En pratique, afin de pallier le manque de collaboration des parents, les centres jeunesse adoptent des méthodes différentes pour obtenir les données financières requises pour calculer l'exonération et déterminer le montant de la contribution. Généralement, et conformément au Règlement d'application, les centres jeunesse indiquent sur la facture initiale le taux maximal de contribution, selon l'âge de l'enfant hébergé dans un milieu substitut. Comme la majorité des parents ayant un enfant hébergé sont séparés ou divorcés, d'autres vont cependant scinder d'emblée la contribution et exiger que chaque parent contribue à la hauteur de 50 % du taux maximal prévu, parce que cela facilite la collaboration des parents au début du placement⁵¹.

50 C.B. c. Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse de Laval, 2002 CanLII 41245 (QC CA), par. 18-25.

51 Dans ces deux situations, les parents sont invités à formuler une demande d'exonération qui sera habituellement calculée à la suite de la production d'une preuve de leurs revenus.

Disparités des pratiques dans le calcul des exonérations

Une mère monoparentale prestataire d'aide sociale peut se voir facturer une contribution mensuelle maximale de 557,80 \$ par un centre jeunesse pour l'hébergement de son enfant de 15 ans dans un foyer de groupe. Elle se verra facturer le taux maximum tant qu'elle ne produit pas sa déclaration de revenus de l'année précédente, accompagnée d'un formulaire d'exonération dûment signé.

Dans une situation identique, d'autres centres jeunesse exigeraient plutôt aux parents une contribution financière initiale de 278,90 \$ (50 % du taux maximal). Pour au moins deux centres, la contribution serait réduite à 22,24 \$ sur déclaration verbale de la mère qu'elle est prestataire d'aide sociale et un engagement à produire une preuve de son statut. Un autre centre jeunesse calculerait une exonération sur confirmation de l'intervenant social responsable que la mère est prestataire de l'aide sociale, ajusterait sa CFP et lui exigerait une somme de 22,24 \$ même si elle refuse de produire une preuve de ses revenus ou de son statut.

- 77 Le Protecteur du citoyen constate que dans certaines situations où les parents sont séparés ou divorcés, l'un d'eux peut avoir un intérêt financier à ne pas collaborer avec le centre jeunesse et à refuser de lui fournir l'information financière demandée. En effet, lorsque des centres sont confrontés au refus d'un parent de produire les preuves de ses revenus annuels aux fins du calcul de l'exonération et donc de la CFP, ils exigent parfois de l'autre parent une part disproportionnée de la contribution due. Cette situation – où l'absence d'information sur les revenus de l'un empêche le centre jeunesse de calculer la CFP proportionnellement aux revenus des deux parents – génère un préjudice financier à l'endroit du parent qui collabore puisque le centre jeunesse lui facture parfois la différence de la CFP due.
- 78 L'exemple ci-dessous illustre le préjudice que le parent qui collabore et transmet l'information sur ses revenus au centre jeunesse peut subir en raison du manque de collaboration de son ex-conjoint. Ce préjudice ne découle pas de la méthode de calcul de la contribution au prorata des revenus des parents, mais résulte des difficultés à obtenir de ces derniers l'information requise.

La contribution financière au placement : une obligation conjointe ou solidaire?

Un enfant de dix ans, dont les parents sont séparés, est hébergé dans une famille d'accueil. La contribution maximale exigible aux deux parents se chiffre à 444,80 \$.

La mère a la garde de son enfant et bénéficie du Soutien aux enfants et des prestations fiscales canadiennes pour enfant. Elle collabore avec le centre jeunesse et produit sa déclaration de revenus de l'année précédente où elle déclare des revenus de 48 000 \$. Le centre jeunesse ne réussit pas à obtenir du père les données financières requises pour calculer sa CFP et ajuster, proportionnellement à ses revenus et à ceux de la mère, le montant de la CFP mensuelle qui leur sera respectivement exigé.

Confrontés à une telle situation, certains centres jeunesse calculent l'exonération à laquelle la mère a droit et lui réclament une CFP mensuelle de 433,64 \$ calculée selon ses revenus. Ils exigent alors du père un montant de 11,16 \$ qui s'ajoute à la CFP de la mère pour ainsi combler la différence avec la CFP maximale exigible de 444,80 \$.

Afin d'éviter une charge financière inéquitable pour le parent qui collabore, d'autres centres jeunesse limitent la CFP exigée à la mère à 222,40 \$, soit 50 % de la CFP maximale de 444,80 \$ et facturent le même montant au père. Or, si le père avait fourni sa déclaration de revenus faisant état de revenus annuels de 50 000 \$, le centre jeunesse aurait pu calculer les exonérations des deux parents et exiger, au prorata de leurs revenus respectifs, une contribution plus équitable de 200,05 \$ à la mère et de 244,75 \$ au père.

Peu importe les pratiques de calcul adoptées par les centres jeunesse devant le refus de collaborer du père, celui-ci se retrouve, dans les deux situations décrites, à verser une CFP inférieure à ce qui devrait être s'il fournissait la preuve de ses revenus. La mère assumera 97 % ou 50 % de la CFP selon les pratiques de facturation en vigueur au centre jeunesse responsable.

- 79 Le Protecteur du citoyen constate également que le mode de calcul de la contribution au prorata du revenu des parents soulève un problème de confidentialité qui peut s'avérer préjudiciable dans un contexte de relations conjugales souvent fragilisées. Chaque année, le centre jeunesse demande aux parents dont l'enfant est pris en charge par l'État de produire une nouvelle preuve de leurs revenus afin de réviser la CFP exigée. En cours de placement, les parents peuvent aussi informer l'établissement de tout changement à leur situation financière. Deux parents séparés peuvent ainsi déterminer leurs revenus respectifs et leurs variations, à même le calcul des exonérations qui s'appliquent à la contribution exigée pour l'hébergement de leur enfant dans un milieu substitut.
- 80 En effet, la contribution d'un parent peut augmenter afin de tenir compte de la diminution des revenus de l'autre parent et vice-versa. Considérant la vulnérabilité des parents qui ont un enfant hébergé dans un milieu substitut, les variations du montant de la CFP peuvent avoir des conséquences importantes sur leurs revenus disponibles. Cette situation, où le centre jeunesse ajuste la contribution de l'un en fonction des revenus de l'autre en cours de placement, rend plus difficile la collaboration entre les parents et les intervenants du centre jeunesse⁵².
- 81 L'exemple qui suit démontre que la CFP mensuelle d'un parent peut augmenter de façon démesurée en raison du changement de statut de l'autre parent duquel il est séparé (retour aux études, non-divulgaration du revenu, etc.) :

52 Par ailleurs, le Protecteur du citoyen s'interroge sur l'impact que la fragmentation des revenus de retraite pourrait avoir sur le calcul de la contribution financière. Par exemple, dans certaines situations où les parents dont l'enfant est hébergé dans un milieu substitut sont séparés, un parent qui fractionne son revenu de retraite avec son nouveau conjoint pourrait voir sa contribution financière calculée selon son revenu diminué et non pas son revenu réel. La diminution de son revenu pourrait aussi avoir une incidence sur le calcul de la contribution exigée à son ex-conjoint.

Famille reconstituée

Dans une famille reconstituée, monsieur a deux enfants qui demeurent avec lui et sa nouvelle conjointe. Celle-ci a deux autres enfants hébergés dans un centre jeunesse. Madame et monsieur sont conjoints depuis plus d'un an et madame reçoit les allocations de la Régie des rentes du Québec pour ses deux enfants et pour les deux enfants de monsieur. Selon la réglementation actuelle, le calcul de la contribution financière au placement exigée à madame pour ses deux enfants hébergés tiendra compte des quatre allocations qu'elle reçoit, mais pas des revenus de son conjoint.

Comme son nouveau conjoint a des revenus annuels suffisants, madame a décidé de cesser de travailler. Ses revenus sont dorénavant très faibles et sa contribution mensuelle a été réajustée à 27,68 \$ par mois.

L'ex-conjoint de madame, père des deux enfants hébergés, déclare des revenus annuels inférieurs à 50 000 \$. Il se plaint de devoir maintenant payer une contribution de 579,36 \$ par mois (le différentiel) alors qu'il est par ailleurs le seul à visiter ses enfants.

- 82 Enfin, le Protecteur du citoyen s'interroge sur l'uniformité des pratiques entre les centres jeunesse relatives au calcul rétroactif de l'exonération alors qu'un deuxième parent, inconnu au début du placement de l'enfant, est retrouvé en cours de placement. Selon l'information recueillie, un centre jeunesse procédera au calcul rétroactif de l'exonération et exigera du parent une contribution pour les trois mois précédents, alors que d'autres établissements lui exigeront une contribution pour les trois dernières années, selon la règle usuelle de la prescription des recours civils prévue au Code civil du Québec.

Recommandation 7 – Concernant le calcul de la contribution au prorata des revenus des parents

Considérant :

Les iniquités qui découlent des disparités de pratiques entre les centres jeunesse en matière de gestion de la contribution financière au placement, notamment pour la facturation de la contribution et le calcul de l'exonération;

La difficulté des centres jeunesse à obtenir les données financières requises pour calculer en toute équité la contribution exigée des parents au prorata de leur revenu respectif et le préjudice qui peut en résulter pour les parents;

Que le mode de calcul au prorata des revenus des parents soulève un problème de confidentialité en ce qui concerne les revenus des parents;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- R-7** De s'assurer que les centres jeunesse uniformisent leurs pratiques afin que la facturation, le calcul de l'exonération et l'établissement du montant de la contribution qui est exigé aux parents se fassent en toute équité et sans pénaliser le parent qui collabore avec le centre jeunesse.

2.2.3 L'obligation de payer la contribution afin d'obtenir les allocations du Québec

- 83 Lorsqu'un enfant mineur est pris en charge par le réseau de la santé et des services sociaux, ses parents sont informés qu'ils doivent payer la contribution exigée par le centre jeunesse au 31^e jour du placement s'ils veulent conserver leur droit de recevoir le versement du SAE de la Régie des rentes du Québec⁵³.
- 84 À la suite d'une entente avec les centres jeunesse, la Régie obtient, hebdomadairement, une liste actualisée des placements grâce à un accès au système informatique de ces derniers. Comme la Régie réclame rétroactivement aux parents tout montant du SAE reçu sans droit – pendant la période où ils n'ont pas payé la contribution au centre jeunesse – elle exige que le centre lui confirme, dans un délai de 120 jours en début du placement, que le parent paye la contribution à défaut de quoi, elle cesse de lui verser le SAE. En cours de placement, le centre jeunesse doit informer la Régie de tout défaut de paiement dans un délai de 90 jours⁵⁴. Cette orientation vise à réduire les cas d'endettement majeur des parents; vu les sommes en jeu, les comptes à recevoir augmentent plus rapidement à la Régie, pour les sommes versées en trop, qu'au centre jeunesse, pour les CFP non payées.

*Le lien entre la contribution et le Soutien aux enfants*⁵⁵

En 2010, une mère monoparentale avait un enfant âgé de 12 ans hébergé dans une famille d'accueil. Elle déclare alors des revenus annuels de 20 000 \$ et acquitte une contribution mensuelle de 22,24 \$. Pendant l'année que dure le placement, elle versera un total de 267 \$ en contribution au centre jeunesse et elle recevra un montant de 2 976 \$ en Soutien aux enfants.

Si les revenus annuels de la mère avaient été de 38 000 \$, le montant total des contributions versées au centre jeunesse aurait été à peu près égal à celui reçu de la Régie à titre de Soutien aux enfants. À 50 000 \$ de revenus annuels, la mère aurait dû verser une contribution annuelle supérieure d'environ 3 000 \$ à ce qu'elle recevrait de la Régie.

Selon les estimations de la Régie, sur les 12,3 millions de dollars versés en Soutien aux enfants en 2010 pour les enfants hébergés dans un milieu substitué :

- ▶ *54 % des sommes ont été versées à des familles dont les revenus annuels sont inférieurs à 15 000 \$.*
- ▶ *76 % des montants ont été alloués à des familles dont les revenus annuels sont inférieurs à 30 000 \$. Ces familles verseront une contribution mensuelle minimale de 22,24 \$.*
- ▶ *71 % des sommes ont été touchées par des familles monoparentales, dont 48 % avaient des revenus annuels inférieurs à 15 000 \$.*

En contrepartie, rappelons que les centres jeunesse ont perçu, au cours de cette période, 6,2 millions de dollars en contributions financières.

53 *Supra*, note 9.

54 Le délai de 90 jours est inscrit dans la « Fiche d'information relative au paiement du SAE lors du placement d'un enfant » émise par la Régie en janvier 2012 à l'attention des centres jeunesse. Cette directive a une incidence sur les modalités de gestion de la CFP par les centres jeunesse puisqu'ils ont dorénavant 90 jours, après le début de la facturation de l'hébergement d'un enfant, pour informer la Régie que le parent paye sa contribution. Le parent est donc présumé « mauvais payeur » et s'il paye sa contribution dans les délais, il est présumé « bon payeur » jusqu'à ce que le centre informe la Régie du contraire.

55 *Supra*, note 14.

- 85 Dans un premier temps, le Protecteur du citoyen s'interroge sur le bien-fondé de l'octroi du SAE aux parents d'un enfant hébergé dans un milieu substitut à long terme, avec qui ils n'entretiennent aucune relation conformément au plan d'intervention de l'enfant ou parce que ce dernier est hébergé jusqu'à sa majorité sous condition, ordonnée par la cour, d'interdiction de contact avec ses parents.
- 86 Le Protecteur du citoyen considère que lorsqu'un enfant est hébergé jusqu'à sa majorité sans possibilité de communiquer avec ses parents ou lorsque les contacts sont autorisés, mais inexistant, le cadre normatif devrait être révisé afin que les sommes versées par la Régie des rentes du Québec puissent être allouées à l'établissement responsable. Dans le contexte où ils ne soutiennent plus leur enfant ou lorsque le plan d'intervention de l'enfant recommande la cessation des contacts avec eux, les parents devraient se voir retirer leurs droits aux prestations de la Régie. Une révision des règles applicables permettrait d'éviter qu'un parent qui contribue à la hauteur de 22,24 \$ par mois pour l'hébergement de son enfant avec qui il n'a aucun contact et pour qui aucune réintégration dans son milieu familial n'est envisagée conserve son droit au SAE (254,66 \$ par mois). Il est à noter qu'en 2010, 46 % des enfants pour qui les parents recevaient le SAE étaient placés pour plus de 3 ans⁵⁶. Généralement, plus le placement est long, plus les contacts parents-enfants sont réduits; 70 % des enfants hébergés dans un milieu substitut jusqu'à leur majorité n'ayant aucun contact avec leur parent⁵⁷. Il y a donc, dans ces cas, un « effet pervers » sur l'exercice et le renforcement de la responsabilité parentale. Les sommes en jeu n'encouragent aucunement la prise en charge de l'enfant par ses parents.
- 87 Dans un deuxième temps, comme le confirment les données (voir l'encadré à la page 36), la coupure du SAE en raison du non-paiement de la CFP peut parfois avoir un impact important sur les familles à faibles revenus pour qui cette somme représente une portion significative de leurs revenus mensuels et leur permet d'assumer certains frais « incompressibles », tels que la location d'un logement avec une chambre pour l'enfant et les frais encourus lors des visites chez les parents. Ce manque à gagner peut compromettre la réalisation du plan d'intervention de l'enfant et sa réinsertion progressive dans sa famille.
- 88 À cet égard, le Protecteur du citoyen constate que les centres jeunesse – et même les techniciens des services financiers d'un même établissement – adoptent des pratiques différentes pour traiter les situations où les difficultés financières des parents compromettent leur capacité à payer leur contribution. Les disparités constatées s'expliquent par l'orientation de certains établissements qui estiment que leur « mission sociale » et les dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse les obligent à déployer tous les efforts possibles en vue de favoriser la réalisation du plan d'intervention de l'enfant et sa réinsertion dans son milieu familial.
- 89 Des disparités entre les centres jeunesse sont notamment constatées quant aux efforts consacrés pour joindre le parent qui ne paie pas sa contribution. Alors que certains établissements informent la Régie immédiatement – ou à tout le moins dans les 90 jours – de tout défaut de paiement, d'autres multiplient les démarches afin de joindre les parents et de négocier avec eux des ententes de paiement, verbales ou écrites, afin de leur éviter une interruption du paiement de SAE. Le délai à partir duquel la Régie est informée du défaut de paiement d'un parent varie donc selon les pratiques des centres jeunesse. Certains centres jeunesse reconnaissent d'ailleurs que la transmission

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Il s'agit ici des données recueillies par le ministère de la Santé et des Services sociaux auprès de quatre centres jeunesse en 2005-2006.

de cette information à la Régie peut prendre de 3 à 6 mois après le début du placement et de 6 à 8 mois en cours de placement.

- 90 Pour justifier ces délais, les centres jeunesse évoquent les difficultés rencontrées, particulièrement en début de placement, à joindre les parents et à obtenir leurs déclarations de revenus pour calculer la contribution exigible. Un accès aux données financières des parents auprès de l'Agence du revenu du Québec permettrait d'accélérer le processus et aiderait les centres jeunesse à respecter l'exigence du délai de 90 jours de la Régie.
- 91 Présentement, une fois l'entente de paiement conclue avec le parent, les centres jeunesse procèdent différemment selon que le parent respecte ou non les termes de l'entente et selon l'évaluation qu'ils font de sa situation financière.
- 92 Le Protecteur du citoyen constate que selon le centre jeunesse responsable de sa facturation, un parent qui ne paie plus sa CFP et qui contracte une dette envers le centre jeunesse se verra offrir la possibilité de conclure une entente de paiement ou de remboursement des sommes dues. Les centres jeunesse procèdent différemment selon l'évaluation qu'ils font de la situation financière du parent et s'il respecte ou non les termes de l'entente :
- ▶ Si le parent respecte l'entente et accepte de rembourser la CFP due, certains centres jeunesse n'informent pas la Régie du défaut de paiement initial. Si la Régie est déjà au courant, ils lui indiquent que le parent a recommencé à payer la CFP à partir de la date à laquelle ce dernier avait cessé ses paiements, et ce, même s'il n'a pas remboursé la totalité de la somme due au centre jeunesse. La Régie recommence alors le versement du SAE et ne réclame aucun trop versé pour la période durant laquelle les paiements de CFP ont été interrompus et n'ont toujours pas été remboursés par le parent. Il est à noter que des centres jeunesse concluent même des ententes de paiement qui dépassent la date de la fin du placement de l'enfant, voire s'échelonnent jusqu'à trois ans après le placement.
 - ▶ Si le parent ne respecte pas l'entente de paiement, certains centres jeunesse informent la Régie du défaut de paiement. Cette dernière communique alors avec le parent pour lui signifier la cessation des versements du SAE et la réclamation rétroactive des sommes versées depuis la date d'interruption du paiement de la CFP. Alors que des centres jeunesse exigent ensuite que le parent rembourse la totalité de la CFP due avant de confirmer à la Régie la reprise du paiement de la contribution, d'autres exigent seulement que le parent verse la CFP pour le mois en cours et celle du mois précédent avant de l'informer de la reprise de paiement. Sur la base de l'information transmise par les centres jeunesse, la Régie rétablit l'admissibilité du parent au SAE, annule la réclamation pour les montants versés en trop et, dans certaines situations, rembourse au parent les sommes recouvrées⁵⁸. D'autres centres jeunesse traiteront différemment le parent qui ne respecte pas l'entente de paiement : ils envoient plusieurs courriers aux parents, multiplient les appels téléphoniques et s'enquière de sa situation auprès des intervenants sociaux. Le parent qui communique avec l'établissement peut conclure une nouvelle entente et

58 La décision de la Régie se base sur l'information reçue des centres jeunesse. À moins qu'elle ne soit aux prises avec des situations d'endettement importantes, la Régie ignore le montant de la dette contractée envers le centre jeunesse et, le cas échéant, les termes de l'entente de remboursement entre ce dernier et l'établissement.

effectuer des paiements partiels ou différés pour éviter la cessation des versements du SAE. S'il ne réagit pas aux relances, le centre jeunesse informe la Régie de l'interruption du paiement qui cesse les versements de SAE et réclame les montants versés en trop.

- 93 Bien que le Protecteur du citoyen reconnaisse que les centres jeunesse doivent pouvoir, dans certaines situations particulières, conserver une marge de manœuvre pour conclure ou non des ententes de paiement avec les parents à faibles revenus qui éprouvent des difficultés financières, une uniformisation des pratiques entre les centres jeunesse – et au sein même de certains établissements – est requise afin d'assurer l'équité de traitement des parents et des enfants hébergés dans un milieu substitut. L'élaboration de critères communs à l'ensemble des centres jeunesse permettrait de mieux baliser la négociation d'ententes de paiement et participerait à la prévention de situations qui peuvent mener à un lourd endettement des parents.
- 94 En dépit des intentions louables de certains centres jeunesse, le Protecteur du citoyen constate que, parfois, l'incapacité des parents à honorer les ententes conclues peut mener à l'accumulation d'une dette substantielle envers le centre jeunesse et la Régie⁵⁹. Une telle situation peut accentuer la précarité financière et la vulnérabilité des familles et compromettre la mise en œuvre du plan d'intervention de l'enfant ainsi que sa réintégration dans le milieu familial.
- 95 Le fait de multiplier les efforts afin de joindre directement les parents, par téléphone, dès le début du placement et d'améliorer la communication entre les intervenants sociaux et les services financiers des centres jeunesse contribuerait également à mieux informer les parents du lien entre la contribution et le SAE. Cela limiterait également les ententes *ad hoc* entre les centres jeunesse et les parents afin d'éviter que ces derniers perdent leurs allocations. Le Protecteur du citoyen considère que les parents doivent obtenir cette information le plus rapidement possible en début de placement. À cet égard, la correspondance de la Régie qui rappelle aux parents leur obligation de verser la CFP au centre jeunesse, dans les 90 jours, pour continuer d'avoir droit au SAE pourrait être envoyée dès le début du placement et non après les 30 jours de gratuité.

Double endettement : contribution financière et Soutien aux enfants

Une mère de famille monoparentale est prestataire d'aide sociale avec des revenus mensuels de 600 \$. Elle a trois enfants, dont deux qui ont un handicap. Chaque mois, elle reçoit 1 019 \$ de prestations fiscales canadiennes pour enfants et 770 \$ de la Régie des rentes du Québec (soit 426,16 \$ en Soutien aux enfants et 344 \$ en supplément pour enfants handicapés).

En 2010, les trois enfants sont hébergés dans une ressource sous la responsabilité du centre jeunesse. Après le calcul de l'exonération à laquelle la mère a droit, le centre jeunesse établit sa contribution financière mensuelle à 316,06 \$. Le 1^{er} du mois suivant la date du début du placement, les prestations

⁵⁹ Le parent en défaut de paiement peut contracter une dette élevée envers le centre jeunesse pour les CFP non payées et une autre envers la Régie pour le SAE versé en trop. Pour se sortir de l'impasse, le parent doit recommencer à verser sa CFP et le centre jeunesse doit en informer la Régie qui recommencera alors à verser le SAE et réclamera les sommes versées durant la période pour laquelle le parent n'a payé aucune CFP. Selon le cas, la Régie peut annuler rétroactivement, sur une période maximale de 11 mois, la réclamation des montants de SAE versés en trop. Le parent qui est en défaut de paiement pendant plus de 12 mois perd ses droits de recevoir le SAE et doit refaire une demande à la Régie pour le recevoir. La Régie pourra alors prélever les sommes dues à même les versements à venir.

fiscales canadiennes pour enfants sont suspendues et allouées au centre jeunesse. Madame est informée qu'elle devra payer la contribution exigée pour que la Régie des rentes du Québec continue à lui verser chaque mois les 770 \$ de Soutien aux enfants.

Entre septembre et novembre 2010, madame arrête de verser sa contribution. Elle accumule une dette de 958,16 \$ à l'égard du centre jeunesse qui informe la Régie qu'elle est en défaut de paiement. La Régie cesse alors de lui verser le Soutien aux enfants et lui réclame 2 310 \$ pour les sommes versées en trop de septembre à novembre.

Au moment où le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services du centre jeunesse intervient, la mère ne reçoit plus les prestations fiscales canadiennes de 1 019 \$ par mois. Elle devra acquitter la totalité de sa dette envers le centre jeunesse pour que la Régie lui accorde de nouveau son droit au Soutien aux enfants et annule sa réclamation pour les montants versés en trop.

En juin 2011, un tiers accepte de prêter à madame la somme requise pour rembourser au centre jeunesse sa dette qui totalise alors 2 511,96 \$ en contributions non payées. L'établissement lui signifie qu'elle devra désormais payer systématiquement chaque mois la contribution exigée pour le placement de ses enfants. Informée par le centre jeunesse qu'elle a payé l'entièreté des contributions dues depuis septembre 2010, la Régie annule la réclamation de 2 310 \$ pour les montants versés en trop de septembre à novembre 2010 et remet à madame un paiement rétroactif de 5 390 \$ de Soutien aux enfants pour les mois de décembre 2010 à juin 2011.

Après le dénouement de cette situation et malgré les mises en garde du centre jeunesse, cette mère n'a pu respecter ses engagements et s'est de nouveau retrouvée, six mois plus tard, en défaut de paiement et privée du Soutien aux enfants.

Recommandation 8 – Concernant l’obligation de payer la contribution afin d’obtenir les allocations de la Régie des rentes du Québec

Considérant :

L’obligation pour les parents de payer la contribution financière lors du placement de leur enfant afin de continuer à obtenir le crédit d’impôt remboursable pour le Soutien aux enfants de la Régie des rentes du Québec

Que des parents en défaut de paiement contractent parfois une dette substantielle envers le centre jeunesse pour la contribution non payée et la Régie des rentes du Québec pour les montants de Soutien aux enfants versés en trop;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec la Régie des rentes du Québec :

R-8 De prendre les mesures requises pour que les parents se voient retirer leurs droits aux prestations de la Régie, dans le contexte où ils ne soutiennent plus leur enfant ou lorsque le plan d’intervention de l’enfant recommande la cessation des contacts avec eux et que le Soutien aux enfants versé par la Régie soit alloué à l’établissement responsable d’héberger l’enfant jusqu’à sa majorité.

Le Protecteur du citoyen recommande également au ministère de la Santé et des Services sociaux :

8.1 De s’assurer que les centres jeunesse développent des critères permettant d’uniformiser leurs pratiques en ce qui concerne la négociation d’ententes de paiement avec les parents qui ne paient pas leur contribution.

2.2.4 La gestion des contributions pour enfants handicapés

- 96** En 2010-2011, le ministère de la Santé et des Services sociaux estimait que 10,9 % des enfants mineurs hébergés dans un milieu substitut l’étaient dans un centre de réadaptation ou une ressource d’hébergement en vertu des dispositions de la LSSSS. Certains de ces enfants, qui souffrent de déficiences physiques ou intellectuelles graves et permanentes, sont placés à long terme, jusqu’à leur majorité et parfois même jusqu’à leur décès. L’hébergement de ces enfants s’avère généralement nécessaire, car ils ne peuvent être maintenus dans leur milieu familial.
- 97** Au sens de la LSSSS, ces enfants ne sont pas « hospitalisés », mais « hébergés » dans des centres de réadaptation où ils reçoivent les services requis par leur état. Même s’il reconnaît la détresse vécue par les parents lors du placement de leur enfant handicapé, le Protecteur du citoyen constate que tout parent dont l’enfant mineur est hébergé dans un milieu substitut, peu importe les motifs qui justifient le placement ou le type de ressource dans laquelle il réside, ne peut – dans le cadre actuel – se soustraire à son obligation de verser une CFP. En effet, les centres jeunesse ont la responsabilité de percevoir la CFP, peu importe la loi en vertu de laquelle l’enfant est hébergé.
- 98** Le Protecteur du citoyen estime toutefois que les parents d’enfants mineurs atteints de déficiences physiques ou intellectuelles ne doivent subir, sous aucun prétexte, les préjudices causés par les problèmes de communication entre les établissements qui hébergent leurs enfants et les centres jeunesse. Le Protecteur du citoyen remarque qu’en plus d’être sujets aux préjudices suscités par les limites inhérentes au cadre réglementaire et les disparités des pratiques entre les centres jeunesse, les parents

d'enfants handicapés sont parfois lésés en raison des difficultés de communication entre les ressources d'hébergement relevant d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux et certains centres jeunesse.

- 99 En effet, des centres jeunesse ne reçoivent l'information sur le placement d'un enfant de la ressource d'hébergement que plusieurs mois après le début de celui-ci. Lorsque le centre jeunesse est tardivement informé du placement, les tâches d'informer les parents de leur obligation de contribuer au placement et de recueillir les données financières requises pour calculer la CFP deviennent évidemment plus ardues. Le Protecteur du citoyen note également que certains parents dont l'enfant est hébergé sur une base volontaire dans un établissement de réadaptation sous la responsabilité du réseau de la santé et des services sociaux ne reçoivent pas l'information requise pour bien comprendre et honorer leur obligation de verser une CFP pour l'hébergement de leur enfant.
- 100 Selon les orientations adoptées par le centre jeunesse concerné, ce manque d'information peut le mener à facturer rétroactivement les parents pour les contributions non payées depuis le début du placement de leur enfant en centre de réadaptation. Un autre centre jeunesse décidera plutôt de calculer la contribution due à partir de la date à laquelle il a reçu l'information sur le placement de l'enfant. Les retards de transmission de l'information sur le placement peuvent également signifier que des parents contracteront une dette importante envers le centre jeunesse et pourraient se voir réclamer par la Régie et les autorités fédérales les montants de SAE et les prestations fiscales pour enfants qui leur auront été versées en trop.

Recommandation 9 – Concernant la nécessité d'améliorer la communication entre les ressources d'hébergement relevant d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux et les centres jeunesse

Considérant :

Que les centres jeunesse sont responsables de percevoir auprès des parents la contribution financière pour les enfants mineurs placés en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux;

Que la CFP répond au principe que la responsabilité de pourvoir aux soins, à l'entretien et à l'éducation d'un enfant et d'en assurer la surveillance incombe à ses parents peu importe la condition biopsychosociale de l'enfant ou la loi en vertu de laquelle le placement est effectué;

La nécessité pour les ressources d'hébergement relevant d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux, incluant les centres de réadaptation, d'informer rapidement le centre jeunesse de tout placement d'enfant mineur;

Qu'un préjudice peut découler des difficultés de communication entre les ressources d'hébergement relevant d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux et certains centres jeunesse;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec les Agences de la santé et des services sociaux :

- R-9 De s'assurer que les ressources d'hébergement relevant d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux, incluant les centres de réadaptation, informent sans délai, dès le début du placement d'un enfant mineur, le centre jeunesse responsable de percevoir la contribution financière.**

2.2.5 Les disparités dans les pratiques de recouvrement des contributions

101 Dans son rapport déposé à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010, le Vérificateur général du Québec questionnait les écarts observés entre les centres jeunesse quant au taux de recouvrement des contributions financières au placement impayées⁶⁰. Au terme d'un examen réalisé dans une dizaine de régions, le Vérificateur général confirmait que la proportion des montants récupérés était variable⁶¹.

Tableau 2 : Exemples de taux de recouvrement des contributions financières non payées

Contribution	Centre jeunesse du Saguenay – Lac-Saint-Jean	Centre jeunesse de Québec	Centre jeunesse de Laval
Contribution exigée (\$)	418 314 \$	971 602 \$	502 675 \$
Contribution perçue (\$)	374 844 \$	565 618 \$	295 394 \$
Taux de recouvrement (%)	89,6 %	58,2 %	58,2 %

102 En réaction à cette intervention et dans un souci d'harmoniser les pratiques comptables et d'obtenir un portrait plus réaliste des données financières des centres jeunesse, les directions des services financiers des centres jeunesse poursuivent à ce jour leurs efforts afin d'uniformiser leurs pratiques en matière de recouvrement.

103 De façon générale, les centres jeunesse tentent, à juste titre, de prévenir la judiciarisation. Des ententes à l'amiable sont proposées aux parents avant d'intenter des procédures formelles de recouvrement. Les centres jeunesse consultés indiquent d'ailleurs avoir un taux de recouvrement important à la suite de l'envoi d'une mise en demeure, préalablement à toute poursuite⁶². Les dossiers qui restent sont réglés au cas par cas par des ententes de paiement, des transactions homologuées ou, ultimement, des poursuites.

104 Malgré la tendance actuelle vers un processus de recouvrement plus actif, le Protecteur du citoyen constate que les orientations et les pratiques de recouvrement des CFP non payées varient significativement d'un centre jeunesse à l'autre. Certains établissements entament très peu de poursuites judiciaires à l'encontre des parents mauvais payeurs. D'autres déposent systématiquement une poursuite devant la Cour du Québec, afin de récupérer les sommes dues par des parents jugés solvables dès que leur tentative de règlement à l'amiable s'avère infructueuse.

105 En vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, le centre jeunesse ne peut faire remise de la contribution d'un usager, ni des intérêts⁶³. Cependant, dans un contexte de placement en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse où il incombe aux centres jeunesse de soutenir les familles pour favoriser, le cas échéant, le retour de l'enfant dans le milieu familial, plusieurs établissements choisissent de ne pas appliquer cette disposition à la lettre. Comme la majorité de ces familles a un revenu

60 *Rapport du Vérificateur général du Québec, 2009-2010, Tome II, Chapitre 3, no 3.98 et ss.*

61 *Ibid.* Par exemple, il constatait que le taux de recouvrement du Centre jeunesse du Saguenay - Lac-Saint-Jean était plus élevé que celui des centres jeunesse de Québec et de Laval.

62 50 % dans le cas d'au moins un centre jeunesse qui envoie des mises en demeure aux parents qui ont accumulé une dette entre 300 et 500 \$. Entre 5 % et 8 % des dossiers de ce centre se rendent à l'étape d'une mise en demeure.

63 L.R.Q., c. S-4.2, article 519.

annuel inférieur à 15 000 \$, les centres jeunesse ne veulent pas compromettre la réintégration de l'enfant.

- 106 Alors qu'un centre jeunesse procède, par l'intermédiaire de son contentieux ou d'un cabinet d'avocats, au recouvrement dès qu'un parent cumule une dette de plus de 500 \$, d'autres agissent au cas par cas et refusent d'entreprendre des procédures à l'égard de parents vulnérables. Certains établissements entreprendront des procédures judiciaires seulement dans des situations où la dette atteint le seuil de 1 000 \$, 1 500 \$ et parfois même 7 000 \$. Le Protecteur du citoyen constate donc un manque d'équité à l'égard des parents qui ont un enfant hébergé dans un milieu substitut. La disparité des pratiques s'avère préjudiciable à l'égard de ceux qui résident dans une région où le centre jeunesse applique des mesures plus strictes en matière de recouvrement. Certains parents contestent d'ailleurs ces différences de traitement, notamment à la suite d'un transfert de leur enfant d'un centre à un autre, ou encore lorsqu'ils ont deux enfants placés dans deux régions aux pratiques de recouvrement différentes.
- 107 Préalablement à toute poursuite en recouvrement, les centres jeunesse tentent d'obtenir de l'information sur la situation financière des parents et ainsi de confirmer leur solvabilité auprès des intervenants sociaux ou d'enquêteurs privés. Cette information est essentielle afin de calculer l'exonération à laquelle les parents ont droit et d'établir le montant réel de leur dette envers le centre jeunesse. Malgré les efforts déployés pour communiquer avec les parents, les centres jeunesse sont confrontés à un problème récurrent : l'accès difficile aux données financières des parents en raison de leur absence de collaboration, et ce, même à l'étape du recouvrement. En effet, bon nombre de parents mauvais payeurs poursuivis ne répondent pas aux requêtes qui leur sont adressées et ne se présentent pas à la cour. Dans ce contexte, les critères de poursuite se résument aux contributions dues avant le calcul de l'exonération et, selon le cas, à la capacité de payer du parent.
- 108 Lors de poursuites de parents dont les revenus sont inconnus, le taux de contribution est fixé au taux maximal, ce qui oblige les centres jeunesse à amender leur poursuite afin de tenir compte des exonérations auxquelles ces parents ont droit à la suite du dépôt des procédures ou même à procéder à ce calcul après jugement. En matière d'efficacité, on constate que la proportion des contributions récupérées varie d'un centre jeunesse à l'autre. Des efforts importants – mais variables – sont déployés par les centres jeunesse qui, au terme de la poursuite, ne récupèrent qu'une somme minime comparée aux coûts consentis pour y parvenir. À titre d'exemple, un centre jeunesse indique qu'en 2011, pour 85 dossiers transmis en recouvrement légal totalisant une somme de 399 043 \$, un montant de 74 966 \$ a été encaissé, alors que les coûts de cette récupération sont estimés à 38 145 \$. Ce même centre estimait par ailleurs à 1 236 000 \$ les comptes radiés en 2011.

Des efforts considérables pour recouvrer des sommes minimes

Un père de famille monoparentale a la garde de ses deux enfants âgés de 9 et 15 ans. L'aîné est hébergé dans un foyer de groupe. Le centre jeunesse exige au père une contribution mensuelle maximale de 542,60 \$ et l'informe à plusieurs reprises de son droit à une exonération s'il accepte de produire sa déclaration de revenus de l'année précédente.

Malgré les correspondances et les appels téléphoniques du centre jeunesse, le père ne fournit pas l'information demandée. Durant huit mois, il ne verse aucune contribution et contracte une dette de 4 340,80 \$ en contributions non

payées à l'égard du centre jeunesse. Il doit également rembourser à la Régie des rentes du Québec les montants de Soutien aux enfants reçus au cours de la période où il était en défaut de paiement.

Le centre jeunesse entreprend alors une série de démarches (envoi d'une lettre aux parents, relance, mise en demeure) au terme desquelles le père refuse toujours de collaborer. À la cour, il déclare finalement des revenus annuels de 26 216 \$. Le centre jeunesse calcule rétroactivement l'exonération à laquelle il a droit et lui exige une contribution mensuelle minimale de 24,06 \$. Monsieur doit donc au centre jeunesse un total de 176,48 \$ pour la période de huit mois durant laquelle il a refusé de payer les contributions exigées. Sans compter les autres frais engagés, les seuls frais de greffe pour le dépôt de la procédure de recouvrement du centre jeunesse étaient, en 2012, de 181 \$.

- 109 Il est à noter que le centre jeunesse peut exercer son recours à l'encontre d'un seul parent. Toutefois, comme la CFP est une obligation conjointe, le parent poursuivi en justice peut seulement être contraint à l'exécution de son obligation jusqu'à concurrence de sa part dans la dette. Cela dit, les parents mieux nantis, susceptibles d'avoir plus rapidement accumulé une dette élevée, toutes proportions gardées, seront plus fréquemment poursuivis que les parents à faibles revenus, les cas de parents bénéficiant de l'aide sociale étant automatiquement exclus. Plusieurs centres jeunesse confirment ne pas tenter de poursuites à moins que leurs recherches préalables confirment que le parent visé est en mesure de payer son dû. Comme approximativement 70 % des familles avec un enfant placé ont des revenus annuels nets inférieurs à 15 000 \$, on constate que les poursuites en recouvrement sont intentées à l'endroit d'une minorité de parents⁶⁴.

Poursuite du parent au revenu plus élevé

Deux parents ont un enfant hébergé dans un milieu substitut. Le père a des revenus de 43 320 \$ tandis que son ex-conjointe, la mère, a de faibles revenus. Leur contribution respective est fixée à 579,36 \$ et 22,24 \$ par mois. Ayant au départ collaboré avec le centre jeunesse et payé leur contribution, les deux parents ont cessé tout paiement depuis 10 mois. Pendant cette période, vu sa capacité de payer, le père a accumulé une dette de 5 793,60 \$ alors que la dette de la mère est évaluée à 222,40 \$. Après s'être assuré de sa solvabilité, le centre jeunesse intente une poursuite à l'encontre du père seulement.

Il est à noter que la date à partir de laquelle est calculée la réclamation à l'égard du parent fautif varie aussi entre les centres jeunesse.

Pères absents

Les centres jeunesse sont confrontés à des situations où le père est absent et son adresse inconnue. Des démarches sont alors entreprises afin de retrouver le père et lui exiger sa part de la contribution. Cette situation s'avère problématique dans la mesure où le centre jeunesse interpelle le parent absent pour un motif financier même si, dans certains cas, le père est déchu de son autorité parentale et n'a plus aucun contact avec son enfant hébergé dans un milieu substitut.

64 Il s'agit ici des données recueillies par le ministère de la Santé et des Services sociaux auprès de quatre centres jeunesse en 2005-2006.

Certains établissements ne réclameront pas les contributions dues de façon rétroactive, mais plutôt à partir de la date à laquelle le père est localisé. D'autres établissements vont lui réclamer la somme due rétroactivement et pour toute la durée du placement de l'enfant, jusqu'à concurrence de trois ans, suivant ainsi les règles usuelles de prescription.

110 Le Protecteur du citoyen considère que les cas exposés ci-haut font ressortir la nécessité, pour les centres jeunesse, de se doter de critères de poursuite plus équitables et d'uniformiser le seuil de revenus à partir duquel une poursuite est engagée. Le recouvrement judiciairisé durant le placement de l'enfant peut compromettre les efforts consentis pour maintenir et éventuellement restaurer la responsabilité du père et de la mère envers leur enfant. L'impact de telles procédures mine la confiance des parents à l'égard des intervenants des centres jeunesse, freine leur volonté de collaborer et peut ainsi retarder, voire compromettre, la réintégration de l'enfant dans son milieu familial. Cet état de fait illustre la difficulté de concilier les responsabilités des centres jeunesse, soit la perception et le recouvrement des contributions et le soutien aux familles d'enfants hébergés dans un milieu substitut.

Recommandation 10 - Concernant les disparités dans les pratiques de recouvrement

Considérant :

Les disparités actuelles entre les centres jeunesse en matière de recouvrement de contributions financières au placement non payées;

Que le taux de recouvrement et la proportion des montants récupérés varient selon les centres jeunesse;

La nécessité d'uniformiser les critères de poursuite afin que les parents soient traités équitablement, peu importe leur lieu de résidence;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

R-10 De développer un cadre de référence visant à uniformiser les pratiques des centres jeunesse, notamment en ce qui concerne le calcul, la perception et le recouvrement de la contribution financière au placement, afin d'offrir un traitement à la fois équitable et adapté aux parents et de faciliter leurs démarches avec le centre jeunesse lors du placement de leur enfant.

3 Conclusion

- 111 Alors que l'une des principales responsabilités des centres jeunesse est de soutenir les parents dans leur rôle afin de favoriser le retour de leur enfant dans son milieu familial, la contribution financière exigée par ces établissements – dans sa forme actuelle – interfère souvent dans la relation d'aide. Le personnel des centres jeunesse se voit obligé de donner des explications ardues sur ses modalités de perception et de calcul, ou même d'arbitrer des conflits sur son partage entre les parents ou sur l'exonération de contribution octroyée à l'un d'eux. Un tel contexte ne favorise pas l'engagement des parents dans une démarche qui permet, éventuellement, et si cela s'avère opportun, le retour de l'enfant dans son milieu familial.
- 112 Plusieurs situations décrites au présent rapport révèlent que le cadre normatif de la CFP peut nuire à la principale visée du placement et ainsi miner – au lieu de renforcer – la responsabilisation parentale. Alors qu'on devrait dégager le placement de considérations d'ordre financier, l'application de la réglementation et de la législation en vigueur participe à créer un rapport de force peu constructif entre les parents d'enfants hébergés dans un milieu substitut et le personnel des centres jeunesse.
- 113 Une révision éventuelle du cadre réglementaire servirait à renforcer la cohérence entre l'exigence de la contribution financière, les objectifs du placement et les dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse. Elle permettrait également de réduire l'impact préjudiciable de cette obligation financière en corrigeant les préjudices financiers observables et en s'assurant qu'elle n'influe pas négativement sur le plan d'intervention de l'enfant.
- 114 Les iniquités qui découlent de l'application du cadre normatif – en ce qui a trait aux taux de contribution, de la pension alimentaire, des crédits d'absence ou des allocations familiales – devront être analysées lors de la révision du cadre juridique de la contribution financière, peu importe la loi en vertu des dispositions de laquelle le placement est réalisé. Dans le contexte d'un placement sous la LPJ, la CFP peut même compromettre l'atteinte des finalités des interventions en protection de la jeunesse alors que son cadre réglementaire ne tient pas compte des modifications de la cellule familiale et du rôle accru de la famille élargie et des « personnes significatives » – autres que le père ou la mère – dans la vie de l'enfant hébergé. Actuellement, au lieu de participer au maintien de la responsabilité parentale, la CFP, bien souvent, stigmatise les relations et constitue un frein à la collaboration des parents avec les intervenants sociaux du centre jeunesse.
- 115 Des mesures correctives doivent donc être mises en œuvre afin de minimiser les iniquités constatées. Par ailleurs, la lourdeur administrative de la contribution ne peut qu'être frappante dans un contexte de restriction budgétaire. Les efforts déployés par les services financiers des centres jeunesse afin d'obtenir la collaboration des parents sont importants et, dans une large mesure, infructueux. Dans près de 70 % des cas, ils se résument à tenter de récupérer une contribution minimale de 22,24 \$ par mois pour l'enfant hébergé⁶⁵.
- 116 Les pratiques des centres jeunesse en ce qui concerne la perception, le calcul, la gestion des crédits d'absence et le recouvrement de la contribution devraient être uniformisées afin de s'assurer qu'elles soient réalisées de manière équitable, peu importe le lieu de résidence du parent. Sans nier aux centres jeunesse la possibilité de

65 *Supra*, note 14.

conclure des ententes de paiement lorsque les parents font face à des difficultés financières ou encore d'éviter à ces derniers et aux enfants hébergés les conséquences préjudiciables d'une application stricte du cadre normatif en vigueur, le Protecteur du citoyen considère que la discrétion des centres jeunesse devrait être mieux balisée. Cela participerait à l'effort d'uniformisation des pratiques tout en mettant un terme aux iniquités vécues par les parents et par les enfants hébergés dans un milieu substitut.

- 117 Le Protecteur du citoyen recommande aux instances d'effectuer les modifications réglementaires et les arbitrages opérationnels requis afin d'uniformiser les pratiques et de s'assurer que la CFP contribue de façon plus efficace à la réalisation des objectifs qui la sous-tendent, soit la responsabilisation parentale et la participation aux frais générés par le placement.

Recommandation 11 – Concernant le suivi des recommandations du présent rapport :

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux, à la Régie des rentes du Québec, à l'Agence du revenu du Québec et au ministère des Finances et de l'Économie :

- R-11 De désigner un répondant d'ici le 15 mai 2013 et de lui faire parvenir, au plus tard le 30 septembre 2013, un plan de travail pour le suivi des recommandations. Il leur demande aussi de lui faire rapport de l'état d'avancement de ce plan selon l'échéancier à convenir avec lui.**

Bibliographie

Lois et règlements

- › Circulaire 2011-043 (03.01.42.24), Annexe 4, ministère de la Santé et des Services sociaux
- › [Code civil du Québec](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/lois_et_reglements/liste_alpha.php?lettre=C#CCQ-1991), L.Q. 1991, c. 64, art. 523 à 537, art. 597 à 612
(http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/lois_et_reglements/liste_alpha.php?lettre=C#CCQ-1991)
- › Loi favorisant l'accès à la justice, P. L. 64, chapitre 20, 2012
- › [Loi sur les services de santé et les services sociaux \(LSSSS\)](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S_4_2/S4_2.htm), L.R.Q., c. S-4.2, art. 512 à 520
(http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S_4_2/S4_2.htm)
- › [Loi sur la protection de la jeunesse](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P_34_1/P34_1.html), L. R. Q. c. P-34
(http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P_34_1/P34_1.html)
- › [Loi sur les impôts](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/I_3/I3_1.html), L.R.Q., c. I-3
(http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/I_3/I3_1.html)
- › Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, L.C. 2002, c. 1, articles 18, 29, 35.
- › [Règlement d'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/S_5/S5R1.htm), R.R.Q., 1981, c. S-5, r. 1, art. 346 à 357.2
(http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/S_5/S5R1.htm)
- › [Règlement sur la contribution des usagers pris en charge par les ressources intermédiaires](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/S_4_2/S4_2R7.HTM), R.R.Q c. S-4.2, r. 7
(http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/S_4_2/S4_2R7.HTM)
- › [Règlement sur la classification des services dispensés par les ressources de type familial et les taux de rétribution applicables pour chaque type de services](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/S_4_2/S4_2R2.HTM), R.R.Q c. S-4.2, r. 0.001
(http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/S_4_2/S4_2R2.HTM)
- › Règlement sur la fixation des pensions, R.R.Q., c. C-25, r. 1.2

Doctrines et autres documents

- › Extrait de [PO 2021-05-10, Être le père ou la mère de l'enfant à charge admissible](http://www.rrq.gouv.qc.ca/fra/posae/Content/PO2020_PSE/PO2021_Adm/PO2021-05-10.htm), Régie des rentes du Québec,
http://www.rrq.gouv.qc.ca/fra/posae/Content/PO2020_PSE/PO2021_Adm/PO2021-05-10.htm)
- › Guide d'interprétation de la contribution financière au placement, Association des centres jeunesse du Québec (ACJQ), 2007

- › Fauteux, Micheline. « [La protection de l'enfant, un an plus tard](http://soquij.qc.ca/fr/ressources-pour-tous/articles/la-protection-de-l-enfant-un-an-plus-tard) », 22 octobre 2008, (<http://soquij.qc.ca/fr/ressources-pour-tous/articles/la-protection-de-l-enfant-un-an-plus-tard>)
- › Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux, [Être parent : Une responsabilité à mieux partager dans le cas du placement d'un enfant. Avis sur la CFP des enfants mineurs](http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs1763206), 2003, (<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs1763206>)
- › Saint-Pierre, Marie Hélène et Renée B.-Dandurand. « Axes et enjeux de la politique familiale québécoise », Montréal, INRS - Culture et Société, 2000,
- › Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, « [Le Québec soutient ses familles - Des politiques généreuses et innovatrices, des résultats significatifs](http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SF_quebec_soutien_familles.pdf) », 2007, (http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SF_quebec_soutien_familles.pdf)

Jurisprudence

- › *C.B. c. Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse de Laval*, 2002, QC CA 41245
- › *Centres jeunesse X c. A.*, 2006 QC CQ 6386
- › *Centre jeunesse de Laval c. C. S.*, 2008 CQ CQ 9120
- › *Centre jeunesse de la Montérégie c. D. P.*, 2012 QC CQ 10210
- › *Centre jeunesse de Montréal c. A.*, 2006 QC CQ 16663
- › *Centres jeunesse de Montréal c. S.L.*, JE 2001-2074
- › *Centre jeunesse de Montréal c. F.C.*, 2009 QC CQ 3289
- › *Centre jeunesse de Montréal c. M.B.*, 2006 QC CQ 4624
- › *Centre jeunesse de Montréal c. L.B.*, 2004, *Cour du Québec*, J.Q. 3123
- › *D.F. c. Centre de services sociaux du Bas-du-Fleuve*, 1991 QC CA 3448
- › *Droit de la famille - 3228*, 1999, R.J.Q. 1356, 1358
- › *F.D. c. Centre de services sociaux du Bas-du-fleuve*, 1992, R.L. 45 (C.A.)
- › *S.T. c. M-H B.*, 2005, 2005 QC CS 9769
- › *Y.R. c. M.B.*, 2006 QC CS 3771

Annexe I - Recommandations du Protecteur du citoyen

Recommandation 1 – Concernant la révision des taux de contribution financière au placement

Considérant :

Que la contribution minimale des parents n'a pas été ajustée depuis 1997;

Que les taux de contribution ne tiennent pas compte des modifications apportées au régime d'allocations pour enfants du Québec;

Qu'une révision des taux de contribution serait souhaitable afin qu'ils correspondent davantage à la capacité de payer des parents;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux, avec le ministère des Finances et de l'Économie, d'apporter les modifications réglementaires requises afin :

R-1 D'ajuster les taux de contribution financière au placement d'enfants mineurs pour qu'ils tiennent compte des modifications survenues depuis 1997 au montant des allocations familiales, qu'ils soient plus équitables à l'égard des parents et correspondent mieux à la capacité financière des parents d'enfants hébergés dans un milieu substitut.

Recommandation 2 – Concernant la prise en compte de la pension alimentaire dans le calcul de la contribution financière au placement

Considérant

Que l'impossibilité de déduire de ses revenus le montant de la pension alimentaire pour enfants versée par le parent débiteur lors du calcul de la CFP peut être source d'iniquité pour ce dernier;

Que l'application des règles actuelles de la prise en compte de la pension alimentaire dans le calcul de la CFP constitue un problème majeur, notamment pour le parent débiteur et pour les intervenants des centres jeunesse;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux d'apporter les modifications législatives et réglementaires requises afin :

R-2 De tenir compte, dans le calcul de la contribution financière au placement, en toute équité, de la pension alimentaire versée par le parent débiteur au parent créancier.

Recommandation 3 – Concernant la prise en compte des allocations pour enfants dans le calcul de la contribution

Considérant

Que la comptabilisation du SAE et du supplément pour enfant handicapé qui visent des enfants hébergés par les parents peut générer un problème d'équité lorsqu'on en tient compte dans le calcul afin d'établir la CFP;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux d'apporter les modifications législatives et réglementaires requises afin :

R-3 De s'assurer que la comptabilisation du SAE et du supplément pour enfant handicapé dans les revenus des parents aux fins de calcul de la contribution financière au placement ne provoque pas d'ajustements inéquitables du montant de la contribution, particulièrement lorsque ces allocations visent des enfants qui ne sont pas hébergés dans un milieu substitut.

Recommandation 4 – Concernant l'impossibilité de facturer la contribution à d'autres personnes que la mère ou le père

Considérant

Que les centres jeunesse peuvent exiger une contribution financière seulement au « père et mère » de l'enfant hébergé dans un milieu substitut, et ce, peu importe s'ils s'en occupent ou non, et que le versement du Soutien aux enfants par la Régie des rentes du Québec est conditionnel au paiement de la contribution;

Que la facturation de la contribution financière au placement devrait se faire en tenant compte de la personne qui a la charge de l'enfant;

Qu'une personne significative ou un membre de la famille proche qui a la responsabilité effective de l'enfant préalablement à son placement temporaire dans un milieu substitut devrait pouvoir continuer de recevoir le Soutien aux enfants de la Régie des rentes du Québec;

Que les centres jeunesse et la Régie des rentes du Québec doivent être en mesure de régler rapidement les cas problématiques susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur les enfants mineurs, notamment sur leur retour éventuel dans le milieu familial;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux et à la Régie des rentes du Québec :

R-4 De s'entendre sur les modifications réglementaires requises afin de s'assurer que l'obligation de verser la contribution financière au centre jeunesse pour avoir droit au Soutien aux enfants n'empêche pas une personne, autre que la mère ou le père, notamment un membre de la famille proche ou le tuteur aux biens et à la personne de l'enfant, de recevoir le Soutien aux enfants lorsque cette personne assume de fait la responsabilité d'un enfant temporairement hébergé dans un milieu substitut.

Recommandation 5 – Concernant le lien entre les crédits d’absence et le plan d’intervention de l’enfant hébergé dans un milieu substitut

Considérant :

Que la Loi sur la protection de la jeunesse favorise l’implication des parents ou de « personnes significatives » pour l’enfant afin, dans la mesure du possible, de mettre un terme à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de leur enfant;

Que l’hébergement provisoire d’un enfant chez une « personne significative » ou dans un « milieu naturel » peut être dans l’intérêt de l’enfant et peut favoriser son retour éventuel dans le milieu familial;

les difficultés éprouvées par les centres jeunesse dans la gestion des crédits d’absence, notamment afin d’obtenir l’information requise pour leur calcul auprès des ressources d’hébergement, dont les centres de réadaptation;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

R-5 D’autoriser les centres jeunesse à octroyer des crédits d’absence, lorsque l’enfant est hébergé, avec l’accord du centre jeunesse et conformément à son plan d’intervention, dans un « milieu naturel » qui favorise la responsabilisation des parents et respecte l’esprit de la loi en vertu de laquelle le placement a été effectué.

5.1 De s’assurer que les ressources d’hébergement transmettent aux centres jeunesse, en temps opportun, l’information requise pour calculer les crédits dus aux parents.

Recommandation 6 – Concernant l’accès aux données financières des parents auprès de l’Agence du revenu du Québec

Considérant :

la difficulté des centres jeunesse à obtenir les données financières requises pour le calcul de la contribution financière exigée des parents à la suite du placement de leur enfant;

Que le refus de collaboration d’un parent avec le centre jeunesse peut causer un préjudice au parent qui transmet l’information sur ses revenus annuels au centre jeunesse pour le calcul de la contribution;

Qu’un accès à l’information financière des parents au début du placement de leur enfant permettrait d’améliorer, de façon significative, l’efficacité et l’équité du calcul de la contribution financière au placement;

Qu’il est impératif que les intervenants sociaux soient formés quant aux modalités et à l’impact financier de la contribution sur les parents et les enfants hébergés dans un milieu substitut, afin qu’ils en informent, adéquatement et en temps opportun, les parents;

Que la Loi sur l’administration fiscale précise les personnes qui ont exceptionnellement le droit de recevoir un renseignement contenu dans le dossier fiscal d’un particulier sans que son consentement soit requis;

Que les exceptions aux règles générales de transmission des renseignements contenus dans un dossier fiscal prévues à la Loi sur l'administration fiscale ne couvrent pas la situation actuelle;

Que toute entente de communication de renseignements contenus dans un dossier fiscal doit être prévue à la Loi sur l'administration fiscale et obtenir l'aval de la Commission d'accès à l'information du Québec afin, notamment, d'en assurer la confidentialité conformément aux dispositions de la Loi sur l'administration fiscale;

Qu'une procédure sécurisée de transmission aux centres jeunesse des renseignements fiscaux nécessaires au calcul de la contribution financière au placement améliorerait la collaboration entre les parents et les centres jeunesse et répondrait aux exigences de confidentialité en matière de communication de renseignements fiscaux;

Qu'une procédure sécurisée de transmission aux centres jeunesse des seuls renseignements fiscaux nécessaires permettrait de rendre le calcul et la perception de la contribution plus fiable, efficace et équitable;

Qu'un tel accès à l'information financière mettrait un terme aux comptes à recevoir surévalués des centres jeunesse;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministre des Finances et de l'Économie :

R-6 De s'assurer que soit modifiée la Loi sur l'administration fiscale afin que le ministère de la Santé et des Services sociaux, par l'intermédiaire des centres jeunesse du Québec, puisse obtenir les données fiscales, même sans le consentement des parents, aux seules fins du calcul de la CFP, conformément au Règlement d'application de la Loi sur la Santé et des Services sociaux.

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux et à l'Agence du revenu du Québec :

6.1 De conclure une entente, dans le respect des dispositions légales pertinentes, pour que les centres jeunesse obtiennent, dès le début de tout nouveau placement, les données financières requises aux seules fins du calcul de la contribution exigée des parents pour l'hébergement de leur enfant dans un milieu substitut.

Le Protecteur du citoyen recommande également au ministère de la Santé et des Services sociaux :

6.2 De s'assurer que les centres jeunesse transmettent une information complète et accessible aux parents sur les conséquences financières du placement de leur enfant et plus spécifiquement sur l'obligation de payer la contribution exigée pour conserver leurs droits au paiement du SAE de la Régie des rentes du Québec, et que cette information tienne compte de la capacité des parents de comprendre les règles de calcul, leurs droits et leurs obligations.

Recommandation 7 – Concernant le calcul de la contribution au prorata des revenus des parents

Considérant :

Les iniquités qui découlent des disparités de pratiques entre les centres jeunesse en matière de gestion de la contribution financière au placement, notamment pour la facturation de la contribution et le calcul de l'exonération;

La difficulté des centres jeunesse à obtenir les données financières requises pour calculer en toute équité la contribution exigée des parents au prorata de leur revenu respectif et le préjudice qui peut en résulter pour les parents;

Que le mode de calcul au prorata des revenus des parents soulève un problème de confidentialité en ce qui concerne les revenus des parents;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

R-7 De s'assurer que les centres jeunesse uniformisent leurs pratiques afin que la facturation, le calcul de l'exonération et l'établissement du montant de la contribution qui est exigé aux parents se fassent en toute équité et sans pénaliser le parent qui collabore avec le centre jeunesse.

Recommandation 8 – Concernant l'obligation de payer la contribution afin d'obtenir les allocations de la Régie des rentes du Québec

Considérant :

L'obligation pour les parents de payer la contribution financière lors du placement de leur enfant afin de continuer à obtenir le crédit d'impôt remboursable pour le Soutien aux enfants de la Régie des rentes du Québec

Que des parents en défaut de paiement contractent parfois une dette substantielle envers le centre jeunesse pour la contribution non payée et la Régie des rentes du Québec pour les montants de Soutien aux enfants versés en trop;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec la Régie des rentes du Québec :

R-8 De prendre les mesures requises pour que les parents se voient retirer leurs droits aux prestations de la Régie, dans le contexte où ils ne soutiennent plus leur enfant ou lorsque le plan d'intervention de l'enfant recommande la cessation des contacts avec eux et que le Soutien aux enfants versé par la Régie soit alloué à l'établissement responsable d'héberger l'enfant jusqu'à sa majorité.

Le Protecteur du citoyen recommande également au ministère de la Santé et des Services sociaux :

8.1 De s'assurer que les centres jeunesse développent des critères permettant d'uniformiser leurs pratiques en ce qui concerne la négociation d'ententes de paiement avec les parents qui ne paient pas leur contribution.

Recommandation 9 – Concernant la nécessité d’améliorer la communication entre les ressources d’hébergement relevant d’établissements du réseau de la santé et des services sociaux et les centres jeunesse

Considérant :

Que les centres jeunesse sont responsables de percevoir auprès des parents la contribution financière pour les enfants mineurs placés en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux;

Que la CFP répond au principe que la responsabilité de pourvoir aux soins, à l’entretien et à l’éducation d’un enfant et d’en assurer la surveillance incombe à ses parents peu importe la condition biopsychosociale de l’enfant ou la loi en vertu de laquelle le placement est effectué;

La nécessité pour les ressources d’hébergement relevant d’établissements du réseau de la santé et des services sociaux, incluant les centres de réadaptation, d’informer rapidement le centre jeunesse de tout placement d’enfant mineur;

Qu’un préjudice peut découler des difficultés de communication entre les ressources d’hébergement relevant d’établissements du réseau de la santé et des services sociaux et certains centres jeunesse;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec les Agences de la santé et des services sociaux :

R-9 De s’assurer que les ressources d’hébergement relevant d’établissements du réseau de la santé et des services sociaux, incluant les centres de réadaptation, informent sans délai, dès le début du placement d’un enfant mineur, le centre jeunesse responsable de percevoir la contribution financière.

Recommandation 10 – Concernant les disparités dans les pratiques de recouvrement

Considérant :

Les disparités actuelles entre les centres jeunesse en matière de recouvrement de contributions financières au placement non payées;

Que le taux de recouvrement et la proportion des montants récupérés varient selon les centres jeunesse;

La nécessité d’uniformiser les critères de poursuite afin que les parents soient traités équitablement, peu importe leur lieu de résidence;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

R-10 De développer un cadre de référence visant à uniformiser les pratiques des centres jeunesse, notamment en ce qui concerne le calcul, la perception et le recouvrement de la contribution financière au placement, afin d’offrir un traitement à la fois équitable et adapté aux parents et de faciliter leurs démarches avec le centre jeunesse lors du placement de leur enfant.

Recommandation 11 – Concernant le suivi des recommandations du présent rapport :

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux, à la Régie des rentes du Québec, à l'Agence du revenu du Québec et au ministère des Finances et de l'Économie :

R-11 De désigner un répondant d'ici le 15 mai 2013 et de lui faire parvenir, au plus tard le 30 septembre 2013, un plan de travail pour le suivi des recommandations. Il leur demande aussi de lui faire rapport de l'état d'avancement de ce plan selon l'échéancier à convenir avec lui.

Annexe II - Exemples de taux de contribution

Exemples de l'augmentation abrupte des taux de contribution pour les parents ayant des revenus de plus de 30 000 \$ par année

Exemple A – Mère monoparentale avec un enfant âgé de 15 ans hébergé en centre jeunesse

Parent	Revenu annuel avant exemption	CFP mensuelle	CFP annuelle	Variation du revenu annuel	Taux de taxation marginal ⁶⁶
1	9 445,00 \$	22,24 \$	266,88 \$	-	0 %
2	29 578,00 \$	22,24 \$	266,88 \$	20 133,00 \$	1 %
3	39 280,85 \$	218,04 \$	2 616,48 \$	9 702,85 \$	27 %
4	48 657,60 \$	410,23 \$	4 922,76 \$	9 376,75 \$	52 %
5	58 257,60 \$	542,60 \$	6 511,20 \$	9 600,00 \$	68 %

Exemple B – Mère monoparentale avec deux enfants dont l'un, âgé de 15 ans, est hébergé en centre jeunesse

Parent	Revenu annuel avant exemption	CFP mensuelle	CFP annuelle	Variation du revenu annuel	Taux de taxation marginal
1	34 169,97 \$	24,06 \$	288,72 \$	-	0 %
2	42 652,82 \$	207,48 \$	2 489,76 \$	8 482,85 \$	29 %
3	51 033,16 \$	381,36 \$	4 576,32 \$	8 380,34 \$	55 %
4	60 433,16 \$	528,58 \$	6 342,96 \$	9 400,00 \$	67 %

Une mère monoparentale a deux enfants dont l'un, âgé de 15 ans, est placé. Pour un même placement, si les revenus annuels de madame passent de 34 169,97 \$ à 42 652,82 \$ (augmentation de 8 482,85 \$), elle voit sa CFP annuelle augmenter de 288,72 \$ à 2 489,76 \$. Pratiquement le tiers de son augmentation de revenus sert alors à payer la contribution pour son enfant placé qui augmente ainsi de 862 %.

⁶⁶ Un taux marginal de taxation est la part d'un dollar supplémentaire gagné qui est « redirigé » vers l'impôt ou, ici, au Centre jeunesse. Pour obtenir le taux marginal de taxation, nous avons divisé l'augmentation annuelle de la contribution financière au placement par la variation du revenu annuel du parent. À titre d'exemple, pour le parent 3 de l'exemple A : 2616,48 divisé par 9702,85 est égal à 27 %.

Exemple C – Mère monoparentale avec trois enfants, dont l'un, âgé de 15 ans, est hébergé en centre jeunesse

Parent	Revenu annuel avant exemption	CFP mensuelle	CFP annuelle	Variation du revenu annuel	Taux de taxation marginal
1	38 425,41 \$	25,87 \$	310,44 \$	-	0 %
2	45 828,26 \$	182,45 \$	2 189,40 \$	7 402,85 \$	30 %
3	53 517,97 \$	336,39 \$	4 036,68 \$	7 689,71 \$	52 %
4	62 608,72 \$	462,65 \$	5 551,80 \$	9 090,75 \$	61 %

Alors que le revenu annuel d'une mère monoparentale avec trois enfants, dont l'un de 15 ans est placé, passe de 38 425,41 \$ à 45 828,26 \$ (augmentation de 7 402,85 \$), sa CFP annuelle passe de 310,44 \$ à 2 189,40 \$. Ainsi, 30 % de son augmentation de revenus sert dorénavant à payer sa contribution qui a subi une augmentation de 705 %.

Si les revenus annuels de madame sont de 53 517,97 \$, sa contribution est augmentée à 4 036,68 \$ par année. Dorénavant, c'est donc 52 % de son augmentation de revenus (de 38 425,41 \$ à 53 517,97 \$) qui est utilisée pour payer sa contribution financière au placement.

Exemple D – Mère monoparentale avec deux enfants âgés de 9 et 15 ans, hébergés en centre jeunesse

Parent	Revenu annuel avant exemption	CFP mensuelle	CFP annuelle	Variation du revenu annuel	Taux de taxation marginal
1	30 680,00 \$	48,12 \$	577,44 \$	-	0 %
2	40 382,85 \$	71,64 \$	859,68 \$	9 702,85 \$	9 %
3	49 759,60 \$	312,31 \$	3 747,72 \$	9 376,75 \$	40 %
4	59 359,60 \$	487,98 \$	5 855,76 \$	9 600,00 \$	61 %

On constate ici une augmentation significative de la CFP d'une mère monoparentale avec deux enfants placés, qui passe de 859,68 \$ à 3 747,72 \$ par année lorsque son salaire s'est accru de 40 382,85 \$ à 49 759,60 \$. Environ 40 % de la hausse de revenus est redirigée vers la contribution financière au placement, alors que cette dernière est augmentée de 435 %.

Dans l'exemple D, un parent qui gagne 47 162,88 \$ et dont l'enfant de 15 ans est placé devra payer une contribution mensuelle de 439,47 \$ (5 273,64 \$ annuellement). Ainsi, 55 % de sa récente augmentation salariale est redirigée vers la contribution pour son enfant placé.

Exemple E – Famille reconstituée avec un seul enfant âgé de 15 ans hébergé en centre jeunesse

Parent	Revenu annuel avant exemption	CFP mensuelle	CFP annuelle	Variation du revenu annuel	Taux de taxation marginal
1	8 763,25 \$	22,24 \$	266,88 \$	-	0 %
2	27 962,88 \$	139,47 \$	1 673,64 \$	19 199,63 \$	9 %
3	37 562,88 \$	289,47 \$	3 473,64 \$	9 600,00 \$	36 %
4	47 162,88 \$	439,47 \$	5 273,64 \$	9 600,00 \$	55 %

www.protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
Bureau 1.25
525, boul. René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5Y4
Téléphone : **418 643-2688**

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

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