

Québec, le 6 février 2018

Monsieur Raymond Bernier
Président
Commission des finances publiques
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires, bureau RC.24
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : *Projet de loi n° 150 – Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions des discours sur le budget du 17 mars 2016 et du 28 mars 2017*

Monsieur le Président,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive¹, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

C'est dans cette optique que j'ai pris connaissance du projet de loi n° 150, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions des discours sur le budget du 17 mars 2016 et du 28 mars 2017*, présenté par le ministre des Finances le 31 octobre 2017. Après analyse, je souhaite vous faire part de mes commentaires sur quelques sujets ciblés :

- les dispositions du chapitre IV du projet de loi, portant sur l'abrogation de la *Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être*²;
- les dispositions de la section I du chapitre III du projet de loi relatives à la saisie du véhicule automobile en raison du non-renouvellement du permis de conduire;
- les dispositions de la section I du chapitre IX du projet de loi prévoyant l'augmentation des seuils de compétence de la division des petites créances de la Cour du Québec en matière fiscale;
- les dispositions du chapitre IX du projet de loi permettant, en matière de perception de pensions alimentaires, les saisies administratives extraprovinciales auprès d'un tiers situé au Québec;
- la compétence du Protecteur du citoyen sur l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (ITHQ).

¹ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32.

² RLRQ, c. C-32.1.1.

1 Abrogation de la Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être

L'article 56 du projet de loi propose d'abroger la *Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être* (Loi sur le CSBE). En corollaire, la *Loi sur l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux* est modifiée afin de confier à cet institut (INESSS) certaines des fonctions actuelles du Commissaire à la santé et au bien-être (CSBE). L'article 60 prévoit que l'article 5 de la *Loi sur l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux* est modifié par l'insertion, après le paragraphe 10°, de quatre nouveaux paragraphes qui sont actuellement prévus à l'article 14 de la Loi sur le CSBE. Ces quatre paragraphes représentent l'essentiel des fonctions actuellement assumées par le CSBE.

L'abrogation complète de la Loi sur le CSBE a toutefois pour conséquence l'abolition du Forum de consultation institué par l'article 24 de cette loi. Ce Forum est composé de 27 personnes, soit 18 citoyens provenant de chacune des régions du Québec et ne représentant aucun groupe d'intérêt particulier, ainsi que 9 experts du domaine de la santé et des services sociaux. Il a pour mandat de fournir au CSBE son point de vue sur les éléments ou questions que ce dernier lui soumet lors d'une consultation. Dans le cadre des fonctions dévolues au CSBE, notamment en vertu de l'article 14 de la Loi sur le CSBE, celui-ci devait consulter le Forum de consultation et faire état des conclusions du Forum dans les rapports transmis au ministre de la Santé et des Services sociaux³.

Depuis la première nomination de ses membres, les discussions du Forum ont notamment porté sur le dépistage prénatal du syndrome de Down, les maladies chroniques, la santé périnatale, la maladie mentale, ainsi que sur les droits et les responsabilités en matière de santé et de services sociaux.

De l'avis du Protecteur du citoyen, le Forum est investi d'une mission sociétale importante. Il permet de faire entendre la voix citoyenne sur les grands enjeux dans le domaine de la santé et des services sociaux, et permet de tenir compte de la dimension sociale dans la prise de décision, et notamment de l'acceptabilité sociale des mesures envisagées. Avec le transfert des fonctions du CSBE à l'INESSS, le Forum de consultation devient un complément naturel et essentiel au travail de ce dernier, ajoutant le volet social à l'analyse scientifique. Ce mode de fonctionnement serait comparable à celui qui prévaut au Royaume-Uni, où le *Citizens' Council* conseille et soutient le *National Institute for Health and Care Excellence* (NICE). Il s'agit d'un modèle reconnu qui a démontré son utilité.

Pour ces motifs, j'estime que le Forum de consultation doit être maintenu, et que les fonctions et obligations actuellement dévolues au CSBE par les articles 24 à 31 de la Loi sur le CSBE (comme la nomination des membres et la détermination du mode de fonctionnement du Forum) doivent être transférées à l'INESSS. En outre, l'obligation qui est actuellement faite au CSBE de consulter le Forum et d'en rendre compte doit aussi être transférée à l'INESSS.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que le projet de loi n° 150 soit modifié afin de prévoir le maintien du Forum de consultation ainsi que le transfert à l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux des fonctions et obligations relatives à ce Forum qui sont actuellement dévolues au CSBE.

³ Idem, art. 18 et 22.

R-2 Que le projet de loi n° 150 soit modifié afin de prévoir l'obligation pour l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux de consulter le Forum et de faire état de ses conclusions dans sa reddition de comptes.

2 Saisie du véhicule automobile en raison du non-renouvellement du permis de conduire

L'article 209.1 du *Code de la sécurité routière*⁴ (CSR) permet à l'agent de la paix qui a des motifs raisonnables de croire qu'une personne conduit un véhicule routier sans permis valide de saisir ce véhicule pour une période de 30 jours. Au sens de cet article, l'expiration de la carte (valable jusqu'à huit ans), qui atteste le permis, constitue une absence de permis valide.

Les modifications apportées à l'article 69 du CSR par l'article 20 du projet de loi viennent préciser qu'un permis de conduire « est valide pour la période déterminée par règlement et est renouvelé de plein droit, sauf » si, notamment, « le titre qui le constate n'a pas été remplacé à son expiration ».

Ainsi, la personne interceptée par un policier alors qu'elle a omis de payer les droits liés au renouvellement de son permis, mais à l'intérieur de la période de validité de la pièce photo, reçoit uniquement un constat d'infraction. L'article 28 du projet de loi, en modifiant l'article 209.1 du CSR, vient d'ailleurs confirmer que le défaut de paiement des droits pendant cette période ne constitue pas un motif de saisie du véhicule. Cependant, si l'interception survient alors que la carte est expirée et n'a pas été renouvelée (prise de photo), le policier peut en outre saisir le véhicule, comme le permet l'actuel libellé de l'article 209.1 du CSR.

Le Protecteur du citoyen considère pourtant que, dans les deux cas, le manquement est similaire, alors que les sanctions – simple amende dans le premier cas, amende et saisie immédiate du véhicule (accompagnée de frais de fourrière d'environ 1 000 \$) dans le second cas – n'ont pas le même degré de sévérité.

Qui plus est, le CSR est actuellement muet sur la possibilité pour le propriétaire d'un véhicule saisi dans de pareilles circonstances de demander la mainlevée de cette saisie, comme a d'ailleurs pu le constater le Protecteur du citoyen à la suite d'une plainte d'un citoyen. C'est dans ce contexte que le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) pour demander que le simple non-renouvellement du permis ne constitue plus un motif de saisie d'un véhicule⁵.

À titre comparatif, on compte parmi les autres motifs permettant une telle saisie, pour 30 à 90 jours, la conduite avec un permis **suspendu ou révoqué** pour l'une des raisons suivantes :

- le refus de se soumettre à un examen de compétence ou l'échec à cet examen;
- le refus de se soumettre à un examen médical, ou une condition médicale incompatible avec la conduite automobile;
- le défaut d'acquitter une amende;
- le défaut de respecter les conditions d'utilisation du permis relativement à l'antidémarrateur éthylométrique;

⁴ Code de la sécurité routière, RLRQ, c. C-24.2.

⁵ On vise bien sûr le conducteur qui a commis un oubli et qui n'a encore reçu aucun rappel de la SAAQ à ce sujet, et non les personnes qui conduiraient sans permis depuis plusieurs années ou qui n'ont jamais détenu la classe de permis appropriée. Des balises relatives au temps écoulé entre la date d'expiration du permis et l'interception pourraient ainsi s'appliquer.

- la conduite avec un taux d'alcoolémie supérieur au seuil légal, un grand excès de vitesse, le « car surfing » et d'autres infractions au *Code criminel*;
- l'accumulation de points d'inaptitude (15 points ou plus).

La conduite dans ces conditions représente un risque bien plus important pour la sécurité routière que la conduite avec un permis expiré suite à un défaut de paiement et d'accomplissement des formalités du renouvellement. Et pourtant, il est alors possible pour le propriétaire du véhicule, dans certaines circonstances, de demander la mainlevée de cette saisie.

Lors de discussions antérieures, des représentants de la SAAQ avaient indiqué au Protecteur du citoyen que les modifications qu'apporterait le projet de loi n° 150 au CSR viseraient à répondre à sa préoccupation, en prévoyant que la personne dont le permis n'a pas été renouvelé de plein droit – uniquement par son expiration et le défaut d'accomplir les formalités de renouvellement (prise de photo et paiement) – ne serait plus assujettie à la saisie de son véhicule.

Toutefois, à la suite d'une discussion plus récente avec la SAAQ, il appert que les modifications apportées à l'article 209.1 du CSR par l'article 28 du projet de loi⁶ ne répondent pas à la demande du Protecteur du citoyen, puisque le non-renouvellement du permis permettrait toujours la saisie du véhicule sur le champ.

Le Protecteur du citoyen demeure d'avis que le simple défaut de renouvellement du permis de conduire à l'échéance ne constitue pas une infraction plus importante que le non-paiement annuel des droits à l'intérieur de la période de validité de la carte, et que la saisie immédiate du véhicule pour 30 jours, sans possibilité d'en demander la mainlevée, est disproportionnée dans ce cas. De plus, les policiers sont à même de savoir, à bord de leur auto-patrouille, si le permis de conduire est suspendu ou révoqué pour une raison mettant en cause la sécurité routière (ex : condition médicale ou infraction pour conduite dangereuse).

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 Que le projet de loi n° 150 soit modifié afin de prévoir que le simple non-renouvellement du permis de conduire expiré ne constitue plus un motif de saisie d'un véhicule, au même titre que le non-paiement des droits à l'intérieur de la période de validité de la carte.

3 Augmentation des seuils de compétence de la division des petites créances de la Cour du Québec en matière fiscale

Le Protecteur du citoyen accueille favorablement l'ajustement apporté à l'article 93.2 de la *Loi sur l'administration fiscale* par l'article 147 du projet de loi, qui permettra à plus de personnes de se prévaloir du recours aux petites créances, un recours moins formel, moins coûteux et plus rapide.

En effet, les montants maximums permettant d'interjeter un appel sommaire à la Cour des petites créances ont été fixés en 1991 à 4 000 \$ pour les cotisations émises par Revenu Québec et à 15 000 \$ pour une réduction dans le calcul du revenu ou du revenu

⁶ Conjointement avec les modifications apportées aux articles 69, 93.1 et 141 du CSR par les articles 20, 23 et 25 du projet de loi no 150.

imposable⁷, alors que le montant maximal pour faire appel à la cour des petites créances en matière civile était à l'époque de 3 000 \$. Selon le ministre d'alors, cette mesure visait à rendre la procédure accessible au plus grand nombre de citoyens possible, et à leur donner un accès direct et immédiat à la justice, à un coût minime⁸, tout en réduisant les frais de fonctionnement du ministère de la Justice. Cependant, la compétence de la division des petites créances en matière civile a été portée à 7 000 \$ en juin 2002⁹, puis à 15 000 \$ en janvier 2016¹⁰, alors que les seuils fixés en matière fiscale n'ont jamais été modifiés.

Les modifications apportées par l'article 147 du projet de loi répondent donc à la recommandation du Protecteur du citoyen, formulée dès 2010¹¹ et réitérée en 2013¹², d'augmenter les montants prévus à l'article 93.2 de la *Loi sur l'administration fiscale* afin de rendre le seuil pour les petites créances fiscales équivalent à celui en matière civile.

4 Perception des pensions alimentaires : saisies administratives extraprovinciales

Dans un tout autre ordre d'idée, je désire faire part à la Commission de ma satisfaction à l'égard d'une mesure incluse à la section III du chapitre IX du projet de loi. Les dispositions projetées répondent à une problématique relevée par le Protecteur du citoyen dans son rapport annuel d'activités 2015-2016¹³, et qui a fait l'objet d'une recommandation à l'Agence du revenu du Québec.

Pour faciliter la perception des pensions alimentaires pour enfants, les provinces canadiennes ont mis en place des lois permettant à leur administration de percevoir et de distribuer aux créanciers alimentaires les pensions alimentaires fixées par jugement. Elles ont convenu entre elles d'ententes de réciprocité visant à percevoir les pensions alimentaires dues par un débiteur qui réside dans une province différente de celle du créancier.

Telles quelles, ces ententes ne suffisent pas lorsque les avoirs d'un débiteur se trouvent à l'extérieur de la province où il réside. C'est pourquoi une majorité d'administrations canadiennes ont mis en place des lois permettant à leurs percepteurs d'exécuter une ordonnance alimentaire rendue par un tribunal hors de leur territoire lorsqu'aucune des parties impliquées n'y est résidente, mais que le payeur de la pension y possède des avoirs.

Jusqu'à présent, aucune disposition législative de cet ordre n'autorise l'exécution de brevets de saisie au Québec de biens appartenant au débiteur, lorsque lui et le créancier résident à l'extérieur du Québec. Cela peut par exemple être le cas lorsque l'employeur du débiteur est situé au Québec et que le débiteur travaille au Québec sans y résider.

En ajoutant les articles 70.1 à 70.3 à la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*, l'article 168 du projet de loi permet à un état, à une province ou à un territoire désigné de procéder à une saisie administrative en mains-tierces au Québec afin de permettre l'exécution d'une ordonnance alimentaire rendue hors Québec, et ce, par voie administrative, sans devoir user de procédures lourdes telles que la demande de reconnaissance et d'exécution du jugement ou la signification par huissier d'un avis de

⁷ *Loi sur le ministère du Revenu*, RLRO, c. M-31, modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et la Loi sur les impôts*, L.Q. 1991, c. 7, art. 7.

⁸ Journal des débats de la Commission permanente du budget et de l'administration, 20 février 1991.

⁹ *Loi portant réforme du Code de procédure civile*, 2002, c. 7, art. 178.

¹⁰ *Loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, 2014, c. 1.

¹¹ PROTECTEUR DU CITOYEN, Lettre du 15 octobre 2010 à M. Alain Paquet, président de la Commission des finances publiques, relativement au projet de loi n° 107 – *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, p. 6-7.

¹² PROTECTEUR DU CITOYEN, Mémoire présenté à la Commission des institutions dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 28 – *Loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, le 9 septembre 2013, p. 22.

¹³ PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel d'activités 2015-2016*, p. 36-37.

saisie. Le Protecteur du citoyen se réjouit de cette modification qui est de nature à faciliter et à accélérer le paiement des pensions alimentaires en vertu d'ordonnances rendues hors Québec.

5 Compétence du Protecteur du citoyen sur l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec

Enfin, je note que l'article 284 du projet de loi, qui modifie l'article 14 de la *Loi sur l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec*, fait en sorte que les membres du personnel de l'ITHQ ne seront plus nommés suivant la *Loi sur la fonction publique*. Cela a pour conséquence de retirer au Protecteur du citoyen sa compétence sur cet organisme en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (LPC). J'en prends acte, et je précise que si telle n'est pas l'intention du législateur, il pourrait considérer modifier l'article 15 de la LPC en y ajoutant l'ITHQ. Je n'en fais toutefois pas une recommandation. En effet, le Protecteur du citoyen n'a reçu que deux plaintes à l'égard de l'ITHQ ces quatre dernières années, et aucune n'a été jugée fondée. En outre, l'ITHQ dispense des cours de niveau secondaire, collégial et universitaire, et le Protecteur du citoyen n'a, en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, pas compétence sur ces établissements d'enseignement. Par ailleurs, cette modification n'a pas pour effet d'éliminer la compétence du Protecteur du citoyen sur l'ITHQ en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

La protectrice du citoyen,

Marie Rinfret

- c. c. M. Carlos J. Leitão, ministre des Finances
M. Gaétan Barrette, ministre de la Santé et des Services sociaux
M. André Fortin, ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports
M^{me} Hélène David, ministre responsable de l'Enseignement supérieur
M. Jean-Marc Fournier, leader parlementaire du gouvernement
M. Pascal Bérubé, leader parlementaire de l'opposition officielle
M. François Bonnardel, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
M^{me} Manon Massé, députée de Sainte-Marie-Saint-Jacques
M. Luc Boileau, président-directeur général de l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux
M^{me} Nathalie Tremblay, présidente-directrice générale de la Société de l'assurance automobile du Québec
M. Éric Ducharme, président-directeur général de l'Agence du revenu du Québec
M^{me} Liza Frulla, directrice générale de l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
M. Michel Fontaine, sous-ministre de la Santé et des Services sociaux
M. Maxime Perreault, secrétaire par intérim de la Commission des finances publiques
M^{me} Marie-Astrid Ospina D'Amours, secrétaire de la Commission de la santé et des services sociaux
M^{me} Louise Cameron, secrétaire de la Commission des transports et de l'environnement
M^{me} Anne-Marie Larochelle, secrétaire de la Commission de la culture et de l'éducation
M^{me} Carolyne Paquette, secrétaire de la Commission des institutions