



ADMINISTRATION PUBLIQUE

Cette section rend compte des constats du Protecteur du citoyen concernant certains ministères et organismes publics qui lui sont assujettis. Des plaintes de citoyens, de groupes ou d'entreprises peuvent illustrer le propos. À noter que ces plaintes ont été sélectionnées le plus souvent en fonction de leur représentativité des manquements décrits et du caractère fondé des motifs invoqués.

Le nombre de plaintes reçues concernant l'administration publique demeure relativement stable depuis 2006. Si, dans l'ensemble, les ministères et les organismes publics témoignent d'une réelle volonté de répondre aux besoins des citoyens, une large part de ces plaintes illustre toutefois des tendances préoccupantes, dont une rigidité excessive dans l'application de la règle, rigidité qui va également à l'encontre de l'adaptation nécessaire des services gouvernementaux aux populations vulnérables.

LE RÈGLEMENT EN ÉQUITÉ : DE PLUS EN PLUS ARDU

Parmi les tendances observées, le Protecteur du citoyen constate qu'il doit de plus en plus fréquemment intervenir à plusieurs reprises avant d'obtenir un correctif à des fins d'équité. La notion d'équité fait référence ici à la nécessité, dans certains cas, d'interpréter la règle de façon plus souple pour rendre une décision avec le souci d'être juste.

On présume que le phénomène est dû, en partie, à des contraintes de gestion qui limitent les budgets et les effectifs et augmentent la charge de travail. Bien entendu, le Protecteur du citoyen ne peut que souscrire à la volonté de gérer de façon efficiente. Toutefois, rien ne saurait justifier que des ministères et des organismes publics, particulièrement ceux qui sont à incidence financière pour les citoyens, tardent à apporter les correctifs nécessaires ou appliquent leurs propres règles de façon injustement restrictive. En pareil cas, des dossiers sont traités de façon expéditive, des erreurs surviennent et des citoyens obtiennent plus difficilement les assouplissements qu'appelle pourtant leur situation.

L'ACTION CONCERTÉE : DES SILOS PERSISTENT

Le travail en silo dans l'appareil gouvernemental persiste largement. L'action compartimentée pèse particulièrement lourd sur les personnes qui doivent faire affaire avec plusieurs ministères et organismes ou encore différents secteurs d'une même organisation. L'amélioration des services passe nécessairement par une action plus intégrée et mieux coordonnée.

L'ADAPTATION DES SERVICES AUX BESOINS: LES POPULATIONS VULNÉRABLES DOIVENT ÊTRE MIEUX PRISES EN CONSIDÉRATION

Le vieillissement de la population crée une pression accrue sur l'administration publique. Il en va de même de plusieurs problématiques sociales qui aggravent les formes de vulnérabilité : maladie mentale, analphabétisme, pauvreté, pour ne citer que ces trois exemples. Les services publics doivent davantage prendre en considération les besoins des populations fragiles.

Cette section du présent rapport annuel :

- fait état principalement de situations à portée collective ; les correctifs obtenus profiteront donc à tous les citoyens qui pourraient avoir un problème similaire ;
- rend compte de problématiques nouvelles ou récurrentes particulièrement préoccupantes.

Les ministères et les organismes sont présentés par ordre alphabétique :

- Commissaire à la déontologie policière ;
- Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances ;
- Curateur public ;
- La Financière agricole du Québec ;
- Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine ;
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ;
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ;
- Ministère de la Famille et des Aînés ;
- Ministère de la Justice ;
- Ministère de la Sécurité publique ;
- Régie de l'assurance maladie du Québec ;
- Régie du logement ;
- Régie des rentes du Québec ;
- Revenu Québec (Agence du revenu du Québec au 1^{er} avril 2011) ;
- Société de l'assurance automobile du Québec ;
- Tribunal administratif du Québec.

Commissaire à la déontologie policière

LES PLAINTES EN 2010-2011

Le nombre de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen au sujet du Commissaire à la déontologie policière en 2010-2011 est en légère baisse par rapport aux années précédentes. Elles portent principalement sur le traitement des demandes, les délais et les décisions rendues par le Commissaire.

DONNER SUITE AUX DEMANDES ET AUX RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Au cours de la dernière année, des interventions du Protecteur du citoyen auprès du Commissaire n'ont pas donné les résultats escomptés. Dans plusieurs cas, la réaction de l'organisme a révélé un manque de collaboration au regard du mandat du Protecteur du citoyen de même que des écarts relativement à la loi constitutive du Commissaire (Loi sur la police) et aux obligations qui découlent de la Loi sur la justice administrative.

Au moment de la rédaction du présent rapport annuel, la protectrice du citoyen informait par lettre le Commissaire de son insatisfaction quant au manque de collaboration de son organisme. Elle lui indiquait également des moyens additionnels envisagés pour favoriser une meilleure prise en considération des plaintes des citoyens.

Les deux plaintes qui suivent sont représentatives des lacunes observées.

Pour comprendre les faits, précisons les éléments suivants qui découlent de la Loi sur la police :

- Lorsqu'un citoyen souhaite se plaindre d'un policier, il peut s'adresser au Commissaire à la déontologie policière;
- Si la plainte est jugée recevable, elle est d'abord obligatoirement soumise à un mécanisme de conciliation pour amener le citoyen et le policier (ou les policiers) à régler leur différend;
- Un plaignant peut refuser de prendre part à la conciliation s'il croit qu'il ne s'agit pas du mécanisme approprié dans son cas : il doit alors expliquer ses motifs par écrit au Commissaire dans un délai d'un mois;
- Si le Commissaire refuse les motifs invoqués, il informe le plaignant de son droit de faire réviser cette décision et lui indique les modalités applicables;
- Lorsque la conciliation a lieu et qu'elle mène à un échec (absence de rapprochement entre les parties), le conciliateur fait rapport au Commissaire : ce dernier décide alors s'il fait enquête ou s'il clôt le dossier.

Non... point final

Convoqué à une séance de conciliation par le Commissaire, un citoyen s'oppose à y prendre part et explique les motifs de son refus, tel que le prévoit la Loi sur la police. Par la suite, il apprend qu'un conciliateur a été affecté par le Commissaire au traitement de son dossier. Le citoyen en déduit que ses motifs d'opposition à la conciliation ont été rejetés. Il s'adresse au Commissaire afin de connaître les raisons de cette décision. N'obtenant aucune réponse, il s'en plaint au Protecteur du citoyen. Au terme de son enquête, celui-ci demande au Commissaire de répondre au citoyen, conformément à sa propre loi constitutive et à la Loi sur la justice administrative qui prévoient toutes deux que le commissaire a l'obligation de fournir une réponse motivée.

Le Commissaire, pour sa part, considère que rien ne l'oblige à répondre au citoyen et qu'il n'entend pas donner suite à la demande du Protecteur du citoyen.

Une entente sur un désaccord

Un citoyen se plaint des faits suivants : à l'issue d'une séance de conciliation, on aurait fait pression sur lui pour qu'il signe un formulaire intitulé « Règlement faisant suite à la conciliation ». D'abord réticent, il a fini par accepter après l'inscription par le conciliateur d'une phrase précisant que les parties avaient des « versions divergentes ».

Selon l'interprétation du Protecteur du citoyen, cela équivalait à constater que la conciliation n'avait pas réussi à susciter le rapprochement souhaité. Toutefois, plutôt que de conclure à l'échec de la conciliation, on avait requis la signature du citoyen et considéré que l'exercice avait atteint son but. La plainte de la personne a donc été réputée retirée.

Le Commissaire a refusé de fournir quelque explication que ce soit au Protecteur du citoyen, tant au sujet des allégations d'obligation de signer que concernant la mention des « versions divergentes ». Le Protecteur du citoyen n'a donc eu d'autre choix que de constater que, à l'issue de la conciliation, on s'était contenté de signaler que les parties étaient d'accord quant à... leur désaccord, ce qui ne répond évidemment pas aux objectifs de la conciliation. Il aurait donc fallu que le rapport du conciliateur rende compte du litige, qu'il soit acheminé au Commissaire et que celui-ci décide s'il y avait lieu de pousser plus loin, ou non, l'enquête prévue par la loi en pareil contexte. Le Protecteur du citoyen a communiqué ses conclusions et recommandations au Commissaire qui l'a avisé qu'il ne donnait pas suite à sa demande.

Dans un cas comme dans l'autre, et au fil de situations similaires, le Protecteur du citoyen ne peut que déplorer ce genre de décision prise par le Commissaire. Il compte bien que celui-ci modifie sa vision, tant par rapport à sa mission de services qu'en ce qui concerne la reconnaissance du rôle du Protecteur du citoyen, et entend poursuivre son action à cette fin.

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

LES PLAINTES EN 2010-2011

En un an, le nombre de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen concernant la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) a fortement augmenté. Les plaintes fondées, quant à elles, sont passées de 9 en 2009-2010 à 147 en 2010-2011.

Pareille progression indique clairement que les problèmes qu'éprouvent les différents prestataires de la CARRA sont loin de se résorber. Compte tenu du grand nombre de personnes touchées et de l'importance pour les retraités et les futurs retraités de pouvoir obtenir les services et les données auxquels ils ont droit, le Protecteur du citoyen demeure très préoccupé par la situation et s'attend que les correctifs nécessaires soient apportés sans délai.

Les plaintes portent principalement sur les délais de la CARRA dans les cas suivants :

- traiter les demandes de rente de retraite ;
- traiter les demandes de rente de conjoint survivant ;
- traiter les demandes de transfert des cotisations ;
- répondre aux appels téléphoniques ;
- rembourser des cotisations ;
- réajuster des dossiers de rente de retraite ;
- régulariser les doubles emplois (effectuer les corrections aux cotisations versées par des personnes qui, au cours d'une même année, ont occupé plus d'un emploi, ce qui a pu fausser le calcul des cotisations annuelles payables et amener un remboursement) ;
- produire les états de participation ;
- traiter les demandes à son bureau des plaintes.

TRAITER LES DEMANDES DANS UN DÉLAI RAISONNABLE

Les délais, cause d'insécurité et de stress pour certaines personnes, sont majoritairement liés à la modernisation des processus du système informatique. Ils peuvent être à l'origine de préjudices importants, notamment :

- difficulté à assumer des obligations financières ;
- obligation d'avoir recours au crédit (familial ou institutionnel) ;
- nécessité de revoir la planification financière.

Les demandes en attente accumulées avant l'implantation du nouveau système informatique, en juin 2010, et la mise en place des nouveaux processus et systèmes ont entraîné une hausse des inventaires et des délais de traitement pour la CARRA.

L'inventaire des dossiers en attente de traitement, qui a été stable de 2007 à 2009, est passé au cours de la dernière année :

- de 5 500 à 14 423 pour les demandes de rachat ;
- de 3 700 à 6 720 pour les demandes de rente ;
- de 1 800 à 1 737 pour les rentes liées au décès ;
- de 2 000 à 6 844 pour les estimations de rente.

Durant l'année 2010-2011, le Protecteur du citoyen a prêté attention particulièrement à ces problèmes de délais et aux mesures mises en place à cet égard par la CARRA :

- en septembre 2010, la CARRA a établi des priorités de traitement pour les demandes en attente, ce qui a contribué à réduire certains retards. Les problèmes persistent toutefois pour de nombreux citoyens ;
- en février 2011, le conseil d'administration de la CARRA a approuvé un plan d'action en vue de résorber graduellement le surplus de dossiers et les délais de traitement pour la fin de l'année 2011. Selon le Protecteur du citoyen, le plan en question reflète une volonté d'apporter des correctifs, tout en comportant certains risques, notamment quant au système informatique et à la rétention du personnel.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen prend note d'efforts concrets de la CARRA pour accroître l'information aux cotisants et aux prestataires et la transparence de ses actions. La mise à jour sur Internet de son tableau sur les délais de traitement constitue une initiative à souligner. Les renseignements diffusés devront cependant s'adapter aux besoins des employeurs, des cotisants et des prestataires tout au long de la période de réalisation du plan d'action.

RECOMMANDATIONS

CONSIDÉRANT que le nombre de plaintes reçues au Protecteur du citoyen concernant les délais de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances a augmenté considérablement au cours de la dernière année ;

CONSIDÉRANT que ces délais peuvent être à l'origine de préjudices importants ;

le Protecteur du citoyen recommande à la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances :

- de prendre des mesures pour résorber le surplus de dossiers à traiter d'ici la fin de l'automne 2011, notamment en augmentant la capacité de traitement, en améliorant la maîtrise du nouveau système informatique, en accélérant le traitement des demandes en inventaire, et toute autre mesure jugée pertinente ;
- de poursuivre ses efforts pour informer régulièrement ses cotisants et ses prestataires des délais pour obtenir les différents services ;
- d'informer trimestriellement le Protecteur du citoyen de l'évolution des résultats découlant de la mise en œuvre de son plan d'action à compter du 30 septembre 2011.

COMMENTAIRES DE LA CARRA

« Nous convenons des difficultés vécues depuis l'implantation des nouveaux processus et systèmes. Toutefois, la CARRA a pris les actions requises afin d'assurer le maintien de la continuité du revenu de ses prestataires et la protection des droits pour ses clients, les droits étant établis à la date de réception d'une demande.

De plus, un plan d'action visant spécifiquement à résorber les demandes accumulées et à réduire les délais de traitement est en cours. Il fait partie d'un plan global, centré sur les attentes de la clientèle, mis sur pied pour rétablir les niveaux de service d'ici la fin de l'année 2011. Plusieurs actions concrètes ont été réalisées, notamment :

- En 2010, nous avons établi des priorités de traitement pour les demandes en attente particulièrement afin d'assurer la continuité de revenu pour les différents prestataires (retraités, conjoints survivants, etc.) et protéger les droits des clients ;
- Des effectifs ont été ajoutés, notamment au service à la clientèle, afin d'améliorer le temps de réponse aux appels téléphoniques et traiter les demandes en attente ;
- Des améliorations ont été apportées à la correspondance destinée à la clientèle afin de tenir compte des commentaires reçus de celle-ci, la CARRA attachant une grande importance à la qualité de l'information ;

- Une formation continue sur les processus de travail et les outils adaptés à la nouvelle réalité ainsi que des améliorations à la solution informatique permettent d'augmenter graduellement la productivité;
- Des communications internes et externes sont planifiées et visent la cohérence et la transparence des actions auprès du personnel, de la clientèle et des instances de gouvernance.»

RÉDUIRE LES DÉLAIS D'ATTENTE TÉLÉPHONIQUE

Depuis septembre 2010, plusieurs personnes se sont plaintes des difficultés d'accès au système téléphonique de la CARRA et du délai d'attente pour joindre un préposé aux renseignements. Les plaintes ont augmenté au début de l'année 2011, signe que la situation s'aggrave.

Selon la CARRA, les délais de traitement, les problèmes techniques du système téléphonique et l'envoi massif d'états de dépôt sous une nouvelle forme ont causé une augmentation importante des appels et une surcharge des lignes téléphoniques. Le Protecteur du citoyen note que la CARRA compte remédier à la situation, notamment en augmentant le nombre de préposés affectés à la réponse aux appels téléphoniques.

Le Protecteur du citoyen encourage la CARRA à ramener le délai de réponse téléphonique le plus près possible du standard que prescrit le Centre d'expertise des grands organismes (2 minutes et moins, 80% des appels reçus dans un délai de 20 secondes).

Le Protecteur du citoyen prend acte des moyens annoncés par la CARRA afin de régulariser complètement la situation concernant les délais de traitement et ceux d'attente au système téléphonique. Il compte suivre de près l'évolution de la situation.

RÉCUPÉRER LES SOMMES PERÇUES EN TROP SELON LA RÈGLE ÉTABLIE ET RESPECTER AINSI LA PLANIFICATION FINANCIÈRE DES PERSONNES À LA RETRAITE

Pour assurer le versement de la rente au bénéficiaire au moment où il prend sa retraite, la CARRA peut procéder par avance de fonds. Par la suite, lorsque la rente confirmée est calculée, il arrive qu'elle soit inférieure à la première estimation. La CARRA récupère alors les montants accordés en trop à même le versement mensuel. Selon le règlement applicable, la compensation ne peut dépasser 10% de ce versement. Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a porté à la connaissance de la CARRA des cas où la récupération avait dépassé ce pourcentage, causant de véritables casse-tête financiers aux citoyens touchés.

Dans les explications fournies, la CARRA a fait valoir que le nouveau système informatique n'avait pas été programmé pour appliquer automatiquement la limite de compensation. Reconnaisant son erreur, l'organisme a mis en place un dispositif permettant, chaque mois, de déterminer les personnes qui seront visées par une compensation. La CARRA se charge alors de joindre ces bénéficiaires par téléphone afin de leur expliquer le mécanisme de récupération des trop-perçus, de les informer de la règle du 10% et de leur offrir de conclure une entente de récupération plus rapide s'ils le souhaitent.

DONNER SUITE À LA RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

L'an dernier, le Protecteur du citoyen recommandait à la CARRA de faire le nécessaire pour que soit modifié le règlement d'application de la Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics en vue d'y inclure la possibilité d'une remise de dette découlant d'une erreur que le prestataire ne pouvait raisonnablement déceler. À cet égard, la CARRA s'était

engagée à entreprendre avec diligence, selon le processus prescrit, les démarches prévues par la loi afin de faire modifier le règlement dans le sens demandé. La CARRA a effectivement effectué les démarches auprès des intervenants responsables. Toutefois, en date du 31 mars 2011, aucune modification n'avait été apportée au règlement d'application. Le Protecteur du citoyen réitère donc cette recommandation et accordera une attention particulière à l'évolution de ce dossier au cours de la prochaine année.

Une réclamation tardive et un calcul injuste

Un travailleur cotise à la CARRA depuis plusieurs années. En 1995, celle-ci lui fait parvenir un chèque, mentionnant qu'il s'agit du remboursement d'un trop-perçu de cotisations de 657,46 dollars pour l'année 1990 (417,88 dollars de trop-perçu et 239,58 dollars d'intérêts).

Douze ans plus tard, la CARRA réclame ce montant au citoyen, faisant valoir qu'il n'y a finalement jamais eu de trop-perçu. Le citoyen verse alors le montant, mais il conteste la réclamation du montant et des intérêts en réexamen et en arbitrage, insistant sur le délai entre le montant payé en trop et la réclamation. La décision de l'arbitre lui donne raison et la CARRA lui rembourse la somme. Elle l'avise toutefois que, pour l'année visée, sa cotisation est amputée du même montant (657,46 dollars). Un tel calcul influe sur le total de la rente de retraite et pénalise le citoyen.

Le Protecteur du citoyen a demandé à la CARRA de considérer le montant remis à la suite de la décision de l'arbitre comme étant des cotisations versées par le client pour l'année 1990. La CARRA a accepté la demande du Protecteur du citoyen. Toutefois, elle n'a fait aucune admission de faute.

Curateur public

LES PLAINTES EN 2010-2011

Plusieurs plaintes formulées en 2010-2011 au Protecteur du citoyen concernant le Curateur public font état d'une gestion inappropriée de dossiers. Celui-ci n'offre pas toujours à sa clientèle le soutien requis, fait inquiétant compte tenu de la grande vulnérabilité et de l'état de dépendance des personnes placées sous un régime de protection privé ou relevant de l'organisme. Par ailleurs, le nombre de personnes ayant besoin de protection augmente en raison du vieillissement de la population. Le défi consiste donc à bien représenter ces personnes de plus en plus nombreuses, et ce, malgré des ressources limitées.

MIEUX PRENDRE EN CHARGE LES PERSONNES ADMISSIBLES À L'AIDE JURIDIQUE

Dans son rapport annuel 2009-2010, le Protecteur du citoyen se penchait tout particulièrement sur la situation des personnes sous la protection du Curateur public qui sont admissibles à l'aide juridique : il insistait sur le caractère inéquitable des frais imputés à leur patrimoine au moment de l'ouverture d'un régime de protection lorsque ces démarches sont faites par le Curateur public lui-même (aucuns frais lorsque ces démarches sont effectuées par un tiers). Le Protecteur du citoyen recommandait alors au Curateur public d'intervenir auprès du ministère de la Justice pour que celui-ci modifie le Règlement sur l'aide juridique et que les personnes visées ne soient pas ainsi pénalisées. À ce jour, ledit règlement n'a pas été modifié, en dépit de l'intervention du Curateur public.

Le Curateur public a reconnu que les personnes admissibles à l'aide juridique étaient injustement appauvries par cette situation. Dès lors, il a accepté de payer pour elles les montants d'ouverture de régime, à même son budget, à compter de septembre 2009. Le Protecteur du citoyen est satisfait de cette initiative.

DONNER SUITE À LA RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

L'an dernier, le Protecteur du citoyen a recommandé au Curateur public de cesser de comptabiliser le montant de l'allocation-logement dans son calcul permettant d'exiger des honoraires. Reconnaisant l'importance d'établir une tarification équitable, le Curateur public s'était engagé à proposer une nouvelle grille de tarification au cours de l'année. Le Protecteur du citoyen constate un retard à donner suite à cette recommandation et attend toujours les résultats du comité de révision de la tarification mis en place par le Curateur public.

ACCORDER TOUTE L'ATTENTION NÉCESSAIRE AUX PERSONNES REPRÉSENTÉES

Des personnes représentées se plaignent régulièrement de la manière dont le Curateur public traite leur dossier : inattention, refus injustifiés, erreurs dans l'information transmise, délais.

Une situation jugée précaire réglée... plusieurs mois plus tard

Une citoyenne dont le conjoint est représenté par le Curateur public tente d'obtenir le remboursement des frais qu'elle règle elle-même pour faire vivre son conjoint. Or, chaque fois qu'elle communique avec le Curateur public, on justifie les retards par des motifs différents, notamment des recherches concernant le patrimoine du conjoint ou le fait que le cas n'est pas prioritaire.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le conjoint avait antérieurement désigné son fils au titre de mandataire en cas d'incapacité. Or, ce dernier a négligé d'assumer ses responsabilités lorsqu'il a eu à pourvoir aux besoins de son père. À la révocation du mandat, le Curateur public a pris charge du citoyen, exprimant clairement que la précarité matérielle et financière dans laquelle l'homme se trouvait nécessitait une intervention urgente.

Alors qu'il avait initialement jugé pressant d'agir, le Curateur public a pourtant estimé par la suite que la situation n'était pas prioritaire. Le Protecteur du citoyen a dû insister à plusieurs reprises pour qu'il étudie le dossier de la citoyenne. Après 14 mois d'attente, celle-ci a finalement reçu un montant de 62 000 dollars, qui correspondait à sa réclamation.

Une attente injustifiée parce que le Curateur public néglige de donner suite à un jugement

Un citoyen a la garde de son petit-fils. Un jugement lui accorde des arrérages de pension alimentaire de plus de 12 000 dollars, montant dû par un débiteur qui est sous curatelle publique. C'est ce qui explique que les arrérages doivent être versés par le Curateur public, et ce, dans un délai de 30 jours suivant le jugement. De plus, la pension alimentaire pour l'enfant est augmentée de 300 à 592 dollars par mois, à compter du 1^{er} juillet 2009. Or, le Curateur public tarde à donner suite au jugement et le grand-père ne touche pas les sommes qui devraient normalement lui parvenir. Il n'arrive pas non plus à savoir du Curateur public ce qu'il advient de son dossier.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Curateur public a respecté ses obligations consécutives au jugement et a versé le montant prévu à la Direction de la perception des pensions alimentaires. Il a également rajusté le montant de la pension alimentaire conformément au jugement, après quatre mois de délai.

L'héritage d'une jeune orpheline récupéré après trois ans de délai

Un homme de 24 ans décède en septembre 2005 et laisse en héritage à sa fille d'un an une maison qui fait l'objet d'une hypothèque. Il détenait une assurance vie pour prêt hypothécaire de 53 000 dollars. Comme personne ne réclame ce montant à la compagnie d'assurances et qu'aucun paiement hypothécaire n'est fait, la maison est saisie, puis vendue par la banque prêteuse.

Le Curateur public devient administrateur provisoire des biens de l'enfant en décembre 2006. Or, le dossier stagne pendant trois ans.

Le Protecteur du citoyen et un membre de la famille de l'enfant font des pressions auprès du Curateur public afin qu'il reprenne le dossier de la jeune orpheline et qu'il entreprenne des démarches pour récupérer le produit de l'assurance vie. La compagnie d'assurances ne donnant pas suite aux demandes, le Curateur public doit envisager un recours au tribunal en juillet 2009. Les négociations s'étalent sur une autre année avant que la compagnie d'assurances accepte de verser le montant de 53 000 dollars qui était dû à la fillette, aujourd'hui âgée de 6 ans.

Un manque d'empathie et de prise en charge à l'égard d'une personne représentée par le Curateur public

Un citoyen incarcéré communique avec le Curateur public pour lui demander un manteau, car il doit sortir de prison sous peu; il a été incarcéré en été et il n'a pas de vêtements pour les températures froides. Le Curateur public refuse de donner suite à sa demande puisqu'il juge que c'est à l'établissement de détention de le faire. Le détenu demande l'intervention du Protecteur du citoyen. Ce dernier explique alors au Curateur public qu'il lui revient d'aider le détenu à faire sa demande à l'établissement de détention, car il représente cette personne. Le Curateur public a finalement accepté de demander à l'établissement de détention de fournir un manteau au détenu, demande qui a été agréée.

AU BESOIN, DEMANDER L'INTERVENTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Curateur public fait parfois appel au Protecteur du citoyen pour aider les personnes qu'il représente. Lorsque ce dernier constate que la décision du ministère ou de l'organisme visé est déraisonnable, il recommande des correctifs. Cela a été le cas lorsque le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale persistait à refuser de verser le plein montant de sa prestation d'aide financière de dernier recours à une citoyenne représentée par le Curateur public. L'intervention du Protecteur du citoyen a permis que le montant dû à cette personne inapte lui soit accordé (voir aussi à la page 39 du présent rapport annuel, dans la section intitulée « Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale »). Dans un autre cas, le Protecteur du citoyen a agi afin que le dossier d'un homme sous régime de protection soit étudié de manière prioritaire par le réseau de la santé et des services sociaux. Ce citoyen était hébergé depuis quatre ans dans un établissement de santé dont les services ne convenaient pas

à sa condition (voir aussi à la page 88 du présent rapport annuel, dans la section intitulée « Perte d'autonomie liée au vieillissement »).

RÉACTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN AUX PROJETS DE LOI ET DE RÈGLEMENT

Le Protecteur du citoyen a commenté le projet de loi n° 83 intitulé Loi encadrant l'obligation faite à l'État de financer certains services juridiques. Son intervention se trouve à la page 116 du présent rapport, dans la section intitulée « Bilan de la veille législative et réglementaire ».

La Financière agricole du Québec

LES PLAINTES EN 2010-2011

Le nombre de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen à l'endroit de La Financière agricole du Québec est relativement stable d'une année à l'autre : il se situe autour d'une quinzaine en 2010-2011. Les insatisfactions exprimées concernent notamment :

- l'application du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles, notamment les pénalités imposées à la suite d'un refus de participer à l'étude des coûts de production ;
- l'utilisation par La Financière agricole des données recueillies par Agri-Traçabilité Québec.

APPLIQUER LA RÈGLE AVEC DISCERNEMENT ET COMPRÉHENSION

Les agriculteurs bénéficiant du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles sont obligés de collaborer à une étude de portée économique si le Centre d'étude sur les coûts de production en agriculture le leur demande. Une plainte reçue par le Protecteur du citoyen a révélé une application déraisonnable de cette règle.

Une sanction disproportionnée

Le Protecteur du citoyen a reçu une plainte d'un agriculteur qui n'a pu, pour des raisons de santé, satisfaire toutes les demandes du représentant du Centre d'étude sur les coûts de production en agriculture. Ce dernier achemine alors le dossier à La Financière agricole avec une mention de refus de participation, à la suite de quoi trois pénalités sont imposées au citoyen :

- un refus de compensation pour l'année 2009 ;
- des frais d'administration de 12 386 dollars ;
- l'exclusion de ce programme pour l'année 2010.

L'agriculteur s'adresse au Protecteur du citoyen pour contester les pénalités.

L'enquête a permis de confirmer les faits allégués par le citoyen : les documents du Centre d'étude sur les coûts de production en agriculture et de La Financière agricole ont révélé qu'ils avaient bien été informés des précisions données par le citoyen concernant son état de santé. Or, cela n'avait pas empêché La Financière agricole de le sanctionner parce qu'il avait refusé de participer à l'étude. Par ailleurs, aucun document du Centre ou de La Financière agricole ne lui demandait de produire un certificat médical.

Le Protecteur du citoyen a demandé que La Financière agricole analyse de nouveau le dossier du citoyen à la suite de la réception de documents prouvant sa condition médicale. La Financière agricole a accepté de le faire et a levé les sanctions, ce qui a notamment permis à l'agriculteur de récupérer une somme de 24 344,94 dollars.

Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine

LES PLAINTES EN 2010-2011

Le Protecteur du citoyen a reçu un nombre accru de plaintes en 2010-2011 concernant le manque de précision des normes du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine dans le cas des bâtiments des arrondissements historiques.

FAIRE CONNAÎTRE LES RÈGLES POUR ÉVITER L'ARBITRAIRE

Bien que la Loi sur les biens culturels accorde un pouvoir discrétionnaire au ministre en prévoyant que celui-ci peut déterminer des conditions auxquelles des projets de construction ou de rénovation doivent se conformer, le citoyen est en droit d'être informé du fondement d'une condition à la réalisation de ses travaux. Ainsi, le ministre a le devoir, en toute équité et conformément à la Loi sur la justice administrative, de livrer cette information autrement qu'en faisant valoir l'autorité que lui confère son pouvoir discrétionnaire.

Des citoyens font face à différents problèmes dans leurs projets de construction ou de rénovation dans un arrondissement historique. Selon eux, le Ministère impose des exigences qui ne s'appuient sur aucun critère officiel accessible aux citoyens. Tout au plus existe-t-il de la documentation qui regroupe des orientations ministérielles en matière de conservation du patrimoine. Elles ne sont toutefois ni exhaustives ni limitatives. C'est ainsi que les citoyens entreprennent leur projet sans savoir avec exactitude ce qui est permis ou interdit.

Pour le Protecteur du citoyen, cette façon d'obliger les personnes qui entreprennent des travaux à procéder par essais et erreurs est déraisonnable. Les demandes de modifications du Ministère et l'ajout de nouvelles exigences en cours de route contraignent les citoyens à faire corriger chaque fois leurs plans, avec les frais et les délais que cela implique. De plus, le Protecteur du citoyen a pu observer que les exigences du Ministère pouvaient contrevenir aux règlements de la municipalité régionale de comté visée, qui doit également autoriser les travaux. À titre d'exemple, le Ministère a dû revenir sur une exigence consistant à accentuer la pente d'une toiture, ce qui avait pour effet de la rendre plus élevée que la hauteur permise par la municipalité. Le citoyen a fait les frais de ce manque de cohérence entre les deux juridictions.

Par ailleurs, lorsque le Ministère refuse d'approuver un projet alors que le citoyen l'a, dans bien des cas, présenté conformément aux orientations décrites dans la documentation, et qu'il lui impose certaines conditions, il les motive rarement. Il se contente d'invoquer le pouvoir discrétionnaire du ministre. De l'avis du Protecteur du citoyen, on contrevient ici à la Loi sur la justice administrative.

Le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de motiver ses décisions conformément à cette loi. Il l'a invité également à préciser ses orientations et ses exigences dans un cadre de référence plus cohérent et complet. En fin d'exercice, le Ministère informait le Protecteur du citoyen qu'il était à effectuer des validations juridiques afin de compléter sa position. Le Protecteur du citoyen est toujours en attente d'un suivi du Ministère à cet égard.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

LES PLAINTES EN 2010-2011

Le nombre de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen à l'égard du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs est en légère hausse par rapport aux années précédentes. Les principaux motifs soulevés sont :

- les délais de traitement des plaintes par le Ministère ;
- les difficultés éprouvées par les citoyens en raison du partage des responsabilités entre le Ministère et les municipalités dans l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement et ses règlements, notamment en matière de protection des rives.

LIMITER LA DURÉE DES DÉCRETS ET ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DU PROCESSUS D'ANALYSE ENVIRONNEMENTALE

Le 19 mars 2009, un groupe de citoyens s'opposant au projet Rabaska, à Lévis, demande l'intervention du Protecteur du citoyen. Ces personnes soutiennent que le processus d'autorisation environnementale prévu dans la Loi sur la qualité de l'environnement n'a pas été respecté et, conséquemment, que la décision du gouvernement d'avaliser le projet Rabaska est viciée. Les plaignants soumettent aussi à l'attention du Protecteur du citoyen que le décret autorisant la délivrance du certificat d'autorisation (918-2007) remonte au mois d'octobre 2007 et que le projet n'a toujours pas été amorcé, ce qui constitue, de leur point de vue, une situation inacceptable. Les plaignants, dont les résidences se trouvent dans un périmètre de 1,5 kilomètre des installations prévues du projet Rabaska, déplorent en effet être ainsi maintenus en attente, dans la crainte que le projet se réalise. Selon eux, l'autorisation d'implantation du port méthanier a fait baisser la valeur marchande de leur propriété.

Le Protecteur du citoyen a examiné les différentes questions soulevées, sans toutefois refaire le processus d'évaluation environnementale ni remettre en doute les expertises fournies par les intervenants entendus au cours de ce processus, et ce, quelle que soit leur position à l'égard du projet.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen en est venu à la conclusion que la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la Loi sur la qualité de l'environnement a été respectée.

Toutefois, malgré la légalité de la démarche, deux points demeurent préoccupants :

- la durée illimitée du décret d'autorisation ;
- les limites d'accessibilité aux documents produits après les auditions du Bureau des audiences publiques sur l'environnement.

Au terme d'un processus d'autorisation environnementale, le décret qui ordonne la délivrance d'un certificat d'autorisation au promoteur a une durée de vie illimitée. Cette pérennité permet donc au promoteur d'amorcer la mise en œuvre d'un projet plusieurs années après qu'ont eu lieu la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement de même que les consultations du Bureau des audiences publiques sur l'environnement. C'est ce qui amène le Protecteur du citoyen à faire valoir que, en dépit du respect du processus de délivrance du décret, il est préoccupant que le projet, autorisé en 2007, puisse être réalisé plusieurs années plus tard. Il a donc recommandé au Ministère de limiter dans le temps la durée du décret et de s'assurer qu'au moment de sa mise en œuvre, le cas échéant, les résultats de l'évaluation environnementale sont toujours valables. Ses recommandations à cet égard se lisent comme suit :

- Que le décret 918-2007 soit remplacé afin d'en limiter la durée et d'y introduire une date de révision ;
- Que les décrets émis à la suite de toute procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement soient émis pour une durée limitée et assortis d'une date de révision de la conformité du projet à l'analyse environnementale.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a constaté que les documents produits par le Ministère ou par d'autres ministères et organismes après le début des audiences du Bureau des audiences publiques sur l'environnement ne sont pas rendus publics. En effet, le Règlement sur l'évaluation et l'étude des impacts sur l'environnement limite la diffusion des documents produits dans le contexte de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement à ceux qui sont produits avant le début des séances du Bureau des audiences publiques sur l'environnement.

Les représentants du Ministère ont assuré le Protecteur du citoyen que tous les documents et avis reçus sont pris en considération au moment du processus d'analyse environnementale. Cela étant, il n'est aucunement question ici de mettre en doute l'intégrité du Ministère, mais il s'agit essentiellement de gérer une perception des citoyens : certains documents sont rendus publics, d'autres non... Pourquoi ? Les citoyens sont en droit de se questionner à cet égard.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que, dans un souci de transparence et d'information complète des citoyens, il serait souhaitable de permettre la diffusion publique de l'ensemble des documents produits dans le contexte du processus d'évaluation environnementale, jusqu'au moment de l'approbation finale du projet.

Le Protecteur du citoyen a donc formulé la recommandation suivante :

- Que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs modifie les dispositions du Règlement sur l'évaluation et l'étude des impacts sur l'environnement afin de permettre la diffusion de toutes les informations relatives à une évaluation environnementale, et ce, jusqu'au moment de la prise de décision finale sur le projet à l'étude.

RÉACTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN AUX PROJETS DE LOI ET DE RÈGLEMENT

Le Protecteur du citoyen a commenté le projet de règlement modifiant le Régime des activités de la réserve de biodiversité projetée Samuel-De Champlain. Son intervention concernant une section du projet de règlement qui y autorisait l'exploration gazière et pétrolière se trouve à la page 113 du présent rapport, dans la section intitulée « Bilan de la veille législative et réglementaire ».

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

LES PLAINTES EN 2010-2011

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a dû intervenir avec insistance, à plusieurs reprises, pour obtenir des correctifs et trouver des solutions aux problèmes que vivent les citoyens. Il constate la rigidité du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale devant des situations préoccupantes.

APPLICATION RESTRICTIVE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DU MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

Depuis le début des années 2000, le Protecteur du citoyen est souvent intervenu pour demander au Ministère de tenir compte des circonstances particulières dans l'application du pouvoir discrétionnaire du ministre. En effet, la Loi confère au ministre un tel pouvoir, ce qui lui permet de suspendre le recouvrement d'un montant dû ou d'accorder une remise totale ou partielle, en raison de circonstances exceptionnelles. Plusieurs cas portés récemment à la connaissance du Protecteur du citoyen démontrent que le pouvoir discrétionnaire est appliqué avec une trop grande rigidité à l'égard des citoyens.

Une sanction qui conduit à la pauvreté extrême

Une citoyenne reçoit une prestation de 887 dollars par mois, y compris l'ajustement pour la TVQ, pour contraintes sévères à l'emploi. Son allocation mensuelle est amputée de 224 dollars à la suite de la découverte de revenus non déclarés il y a plusieurs années. Cependant, comme elle doit régler des dépenses mensuelles de 812 dollars, son budget est déficitaire. Le Ministère refuse néanmoins de diminuer la part prélevée.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la citoyenne souffrait de problèmes de santé physique et mentale chroniques dus à une enfance grandement carencée et à de multiples sévices subis au cours de sa vie. La travailleuse sociale attirée à son dossier constatait d'ailleurs que la condition personnelle et la situation financière de cette citoyenne nuisaient à sa réinsertion sociale. Compte tenu de la situation précaire de cette citoyenne, et afin de favoriser sa réinsertion sociale, le Protecteur du citoyen a fait appel au pouvoir discrétionnaire du ministre et recommandé une remise de dette. En guise de réponse, le Ministère a accordé, pendant seulement huit mois, une réduction de la retenue de 224 dollars à 56 dollars ainsi qu'une suspension des intérêts. Le Ministère motive son refus d'annuler la dette par l'absence de circonstance exceptionnelle.

Tout en reconnaissant que les citoyens doivent assumer les conséquences de leurs fautes et que le Ministère a le devoir de récupérer les sommes versées en trop, le Protecteur du citoyen croit que cela doit se faire en tenant compte des besoins essentiels des citoyens débiteurs. Or, il constate que le comité chargé de l'application du pouvoir discrétionnaire a des exigences parfois déraisonnables quand il s'agit de modifier les mesures de recouvrement des sommes dues par des personnes fragiles et vulnérables en raison de leur âge, d'une situation familiale détériorée ou encore de leur état de santé physique ou mentale. De plus, l'étude de dossier par ce comité se limite trop souvent à évaluer la présence actuelle de dénuement total chez le citoyen : loyer, chauffage et électricité impayés, absence d'argent pour se nourrir ou encore incapacité à payer le coût des médicaments. Dans d'autres cas, ce comité diminue trop peu la retenue d'un montant ou il y consent pour une période de temps trop courte pour que la situation du citoyen s'améliore véritablement.

Le comité en question devrait se donner des critères qui lui permettraient d'intervenir lorsque le citoyen, sans se trouver en dénuement total, risque de voir sa santé ou sa sécurité menacées. Actuellement, la rigidité de ce comité constitue une source de détresse pour des gens dont la dette est à ce point lourde qu'ils ne peuvent entrevoir la fin des remboursements (dans les faits, ils ne peuvent souvent payer que l'intérêt de leur dette). Leur réinsertion sociale et leur cheminement vers l'autonomie s'en trouvent alors compromis.

RECOMMANDATIONS

CONSIDÉRANT que l'objectif du pouvoir discrétionnaire devrait être de corriger la situation lorsqu'une sanction est trop sévère, et ce, afin de ne pas accentuer la pauvreté;

CONSIDÉRANT que le pouvoir discrétionnaire est souvent exercé auprès de personnes qui disposent d'un faible revenu ou qui sont prestataires de l'aide sociale;

CONSIDÉRANT que l'application du pouvoir discrétionnaire concerne aussi des personnes vulnérables qui présentent des problèmes de santé mentale ou une fragilité psychologique ou encore qui souffrent de pertes cognitives dues à leur âge ou à diverses maladies;

CONSIDÉRANT qu'une sanction devrait avoir une durée raisonnable afin de favoriser la réinsertion sociale de la personne visée;

le Protecteur du citoyen recommande :

- que le Ministère se donne des critères lui permettant d'élargir la portée de l'application du pouvoir discrétionnaire du ministre;
- que l'application du pouvoir discrétionnaire du ministre permette aux débiteurs de stabiliser leur situation dans une période de temps raisonnable.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

« Le Ministère accepte la recommandation de la protectrice du citoyen de s'assurer que les critères d'exercice du pouvoir discrétionnaire soient appliqués de façon à permettre aux débiteurs de stabiliser leur situation dans une période de temps raisonnable ».

INTERPRÉTER DE FAÇON RAISONNABLE LA NOTION DE CONJOINTS

Il arrive également que le Ministère fasse preuve de rigidité dans la détermination des prestations sans que les citoyens ne soient l'objet de mesures de recouvrement.

C'est le cas lorsqu'il s'agit d'établir si un citoyen admissible à une aide de dernier recours doit être considéré comme un adulte vivant seul ou comme conjoint d'une autre personne. Il est difficile, en effet, d'évaluer la présence de vie maritale lorsque deux adultes, non mariés ou non unis civilement et sans enfants à charge, cohabitent. L'enjeu est important, car le montant de la prestation accordée à une famille composée de deux adultes est inférieur à la somme des prestations versées à deux adultes seuls.

Aux fins de l'application de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles¹, la reconnaissance du statut de vie maritale pour les conjoints de fait s'appuie sur trois critères :

- les deux personnes ont, à un moment donné, cohabité pendant une période d'au moins douze mois consécutifs ;
- elles s'apportent un secours mutuel comme le feraient deux époux ;
- elles sont considérées comme des conjoints de fait par leur entourage.

Or, selon les normes ministérielles, deux personnes peuvent cohabiter et s'entraider sans qu'il y ait vie maritale. Ainsi, il se peut que la cohabitation ait prioritairement pour objet de permettre à l'une des deux personnes d'agir comme aidant naturel auprès de l'autre qui présente un besoin manifeste de soins et d'assistance. Dans une telle relation aidant-aidé, la personne qui bénéficie de l'aide pourrait recevoir le plein montant de ses prestations comme si elle vivait seule.

La reconnaissance d'une relation aidant-aidé permet de favoriser le maintien à domicile de personnes qui seraient autrement placées en hébergement. Elle réduit l'aide requise par les CLSC tout en favorisant l'intégration sociale des personnes aidées. Pourtant, le Protecteur du citoyen a constaté que le Ministère est parfois réticent à reconnaître une relation aidant-aidé, considérant que la cohabitation suffit à démontrer le statut de conjoints.

Une réduction abusive de l'aide de dernier recours

Une personne que représente le Curateur public a été hébergée en institution pendant douze ans, dont huit en garde fermée. Elle n'est pas suffisamment autonome pour habiter seule, ses médecins ayant diagnostiqué une condition psychiatrique sérieuse et plusieurs autres troubles mentaux et physiques. Elle vit maintenant avec un colocataire. Comme le Ministère considère que la citoyenne vit maritalement avec cet homme, qui la soutient financièrement, il a diminué de 890 dollars à 150 dollars sa prestation d'aide sociale mensuelle.

Avant de recourir au Protecteur du citoyen, le Curateur public a demandé, sans succès, au Ministère de revoir sa décision.

L'enquête du Protecteur du citoyen a confirmé les faits allégués par le Curateur public. Elle a aussi démontré que le colocataire de la citoyenne n'avait jamais eu l'intention de faire vivre cette dernière et que, si la situation financière précaire devait perdurer, il mettrait fin à la cohabitation. Or, sans cette formule de cohabitation, un placement en institution serait inévitable. Le Ministère a accepté de modifier sa décision originale et de ramener la prestation à son plein montant. Par la suite, le Curateur public et le Ministère se sont entendus pour revoir les prestations des trois années antérieures en conséquence.

Ministère de la Famille et des Aînés

LES PLAINTES EN 2010-2011

Le nombre de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen concernant le ministère de la Famille et des Aînés ou les services de garde a considérablement augmenté cette année par rapport à l'an dernier. À noter que la grande majorité d'entre elles portent sur l'instruction relative au paiement

¹ Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, L.R.Q., c. A-13.1.1.

des subventions aux responsables des services de garde en milieu familial, dont il sera question plus bas. Ces plaintes, reçues en fin d'année, étaient encore en traitement au 31 mars 2011.

Les plaintes fondées, dont le nombre est demeuré stable, ont porté principalement sur :

- les fins de contrat ou les expulsions d'enfants par les services de garde ;
- la délivrance des permis et des reconnaissances ;
- l'inspection.

Le Ministère est responsable de l'organisation et de la qualité des services de garde au Québec. La Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance accorde au ministre de la Famille et des Aînés des pouvoirs et des obligations pour veiller à l'application de la loi et des règlements sous sa responsabilité. Pour sa part, le Protecteur du citoyen n'a compétence que sur le Ministère et non sur les services de garde. Par contre, il s'assure que les citoyens ne sont pas lésés par l'action ou l'omission d'agir du Ministère.

PRODUIRE UN PLAN D'INTERVENTION OFFICIEL

Le Protecteur du citoyen se préoccupe du plan d'intervention qui doit être établi entre les parents et le service de garde pour répondre aux besoins particuliers d'un enfant, plan dont le caractère est parfois imprécis. Selon ce qui est prévu dans les ententes de services de garde à contribution réduite, le service de garde peut résilier l'entente sous certaines conditions, par exemple lorsque les parents ne collaborent pas à la mise en œuvre du plan d'intervention. Or, le Protecteur du citoyen a constaté qu'aucune exigence officielle n'est prévue, quant au contenu et à la forme, pour ce plan. Le Ministère se satisfait même de rencontres entre les parents et le service de garde. Pourtant, sans document écrit, il peut devenir difficile de statuer sur le non-respect d'un plan d'intervention par les parents.

Dans ce contexte, le Protecteur du citoyen estime que la situation peut porter préjudice aux enfants ayant des besoins spéciaux, notamment lorsqu'elle a pour effet de mettre fin de façon prématurée à la fréquentation d'un service de garde sur la seule base du non-respect du plan d'intervention. Il a donc demandé au Ministère :

- de modifier l'article 9 de l'Entente de services de garde à contribution réduite pour y spécifier que le plan d'intervention doit être fait par écrit ;
- de fournir un modèle de plan d'intervention en annexe de l'Entente.

Le Ministère n'avait toujours pas donné suite à ces demandes au 31 mars 2011. Cependant, il a entrepris la révision des ententes de service afin d'y indiquer que le plan d'intervention devra être rédigé et qu'un guide de rédaction du plan d'intervention sera fourni. Le Ministère a l'intention de terminer ces travaux au cours de l'année 2011-2012.

METTRE À LA DISPOSITION DES PARENTS LES PLACES PRÉVUES DANS LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT DE 2008

L'accès aux services de garde représentant un enjeu majeur pour les parents, le Protecteur du citoyen est préoccupé par le rythme d'autorisation des 18 000 places annoncées en 2008. Alors que l'objectif devait être atteint en 2010, l'échéancier de réalisation a été reporté. En date du 31 mars 2011, 24 % des places annoncées n'étaient toujours pas disponibles.

RESPECTER LES DÉLAIS D'APPROBATION

La Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance prévoit qu'il est nécessaire d'obtenir un permis pour exploiter un centre de la petite enfance ou une garderie. Le demandeur d'un permis doit faire approuver par le ministre les plans des locaux de toute installation où il envisage de fournir des services de garde. Conformément à la même loi, le ministre doit rendre sa décision dans un délai de 60 jours suivant la réception des plans. Toutefois, le Ministère ne respecte pas ces délais d'approbation.

Ainsi, le Protecteur du citoyen a constaté que trois directions régionales ne répondent pas aux exigences de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance. Au moment de son enquête, pour l'une d'elles, le délai d'approbation des plans était d'environ quatre mois.

Compte tenu de l'ensemble des démarches nécessaires et des coûts que doivent supporter les promoteurs pendant plusieurs mois sans pouvoir exploiter leur service de garde, une telle situation complique le montage financier et la réalisation des projets. De plus, tout retard dans l'ouverture d'un service de garde pénalise plusieurs parents.

RECOMMANDATIONS

CONSIDÉRANT les effets des retards dans le développement des places en service de garde pour les parents;

CONSIDÉRANT les effets des délais d'approbation des plans et, par conséquent, les délais d'obtention des permis pour les promoteurs;

le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Famille et des Aînés :

- de rendre publiques et de mettre à jour, notamment sur son site Web, les dates et les modifications des dates des projets;
- de mettre en place des moyens pour respecter les délais prévus à la loi pour l'approbation des plans des locaux;
- d'informer les citoyens des délais anticipés pour l'approbation des plans.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

« Nous avons pris bonne note des commentaires et des recommandations que vous avez formulés à l'endroit du Ministère. Celui-ci met tout en œuvre pour assurer le développement des enfants dans un cadre sécuritaire et pour soutenir les promoteurs et les prestataires de services dans leurs actions à cet égard. »

SOUPESER L'IMPACT D'UNE MESURE ADMINISTRATIVE CONTRAIGNANTE POUR LES SERVICES DE GARDE

En novembre 2010, le Ministère annonçait l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 2011, de l'Instruction 9 relative à l'octroi et au paiement des subventions aux responsables des services de garde en milieu familial. La mise en application de cette instruction avait notamment pour conséquence de reporter d'une semaine le versement des subventions afin, soutient le Ministère, d'uniformiser la procédure.

Les associations de personnes responsables de services de garde en milieu familial ont dénoncé les répercussions budgétaires découlant de la nouvelle instruction (difficulté à faire face à leurs obligations financières). Le Ministère a alors présenté, en mars 2011, une version modifiée de l'instruction visée qui prévoit désormais la possibilité d'une avance de fonds temporaire à tout responsable de service de garde qui en fait la demande. L'avance devra toutefois être remboursée en quatre paiements consécutifs égaux à même les subventions.

Les nouvelles dispositions ne satisfont visiblement pas les responsables de services de garde. En date du 31 mars 2011, le Protecteur du citoyen avait reçu 355 plaintes à cet égard, lesquelles font principalement ressortir que les personnes visées ne comprennent pas le bien-fondé de la décision du Ministère. Elles estiment inapproprié de modifier un fonctionnement qui était en place depuis 2007 et appréhendent des problèmes financiers importants.

Le Protecteur du citoyen a entrepris l'analyse de cette question. Par ailleurs, à travers les plaintes reçues, il a constaté que l'information transmise aux bureaux coordonnateurs concernant l'entrée en vigueur de l'instruction visée pouvait avoir été comprise ou rapportée de façon inégale dans l'ensemble du réseau : les modalités de versement d'une avance de fonds, tout particulièrement, demeuraient nébuleuses pour plusieurs intervenants. Le Protecteur du citoyen a donc demandé au Ministère de faire parvenir une note aux gestionnaires des bureaux coordonnateurs afin de leur rappeler leurs obligations découlant de la nouvelle instruction, ce qui a été accepté et effectué.

RÉACTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN AUX PROJETS DE LOI ET DE RÈGLEMENT

Lors des audiences de la Commission des relations avec les citoyens, le Protecteur du citoyen a commenté le projet de loi n° 126, intitulé Loi resserrant l'encadrement des services de garde éducatifs à l'enfance. Son intervention se trouve à la page 108 du présent rapport, dans la section intitulée « Bilan de la veille législative et réglementaire ».

Ministère de la Justice

LES PLAINTES EN 2010-2011

Le nombre de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen concernant le ministère de la Justice est demeuré stable en 2010-2011 par rapport à l'an dernier. Elles portent principalement sur le traitement des dossiers par les greffes des palais de justice, notamment :

- les délais;
- les données apparaissant aux plumeux;
- l'information fournie par les greffiers.

PROCÉDER AUX MODIFICATIONS LÉGISLATIVES REQUISES AVEC DAVANTAGE DE CÉLÉRITÉ

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a formulé plusieurs recommandations de modifications législatives au Ministère concernant notamment le Directeur de l'état civil et le processus de révision des pensions alimentaires. Le Ministère s'est montré ouvert à donner suite à ses recommandations. Dans les faits, toutefois, aucune démarche apparente de modification législative n'a été entreprise, ou à tout le moins n'a franchi les étapes de l'Exécutif.

Dans son rapport annuel 2009-2010, le Protecteur du citoyen déplorait la lenteur du Ministère à procéder aux changements requis. Un an plus tard, il ne constate toujours aucun progrès et dénonce une telle inaction. Voici un bref rappel des quatre dossiers pour lesquels il est plus que temps que le Ministère agisse de sorte que les correctifs qui s'imposent soient apportés.

DÉJUDICIAIRISER LE PROCESSUS DE RÉVISION DE LA PENSION ALIMENTAIRE POUR ENFANTS

Depuis la mise en place de la perception automatique des pensions alimentaires en 1995, le Protecteur du citoyen reçoit chaque année des plaintes concernant l'obligation de recourir systématiquement au tribunal pour faire modifier ou annuler une pension alimentaire avec les délais et les coûts que cela entraîne.

La recommandation originale d'allègement du processus de révision de la pension alimentaire a été formulée dans le rapport annuel 2006-2007 du Protecteur du citoyen.

PERMETTRE LA MODIFICATION DU PATRONYME SELON LES US ET COUTUMES DE LA COMMUNAUTÉ CULTURELLE D'ORIGINE

Pendant plusieurs années, le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes de parents qui désiraient inscrire le nom de famille de leur enfant (le masculiniser ou le féminiser) selon les us et coutumes de la communauté d'origine de ce dernier.

Cependant, le Code civil du Québec ne permet pas au Directeur de l'état civil de procéder à la modification demandée. Ce n'est qu'après l'inscription de l'enfant que le parent peut faire une démarche administrative en changement de nom auprès de ce dernier, moyennant des frais de plus de 300\$. Ces frais se rattachent essentiellement à l'analyse du dossier et à la publication de l'avis du changement de nom. Ces étapes se justifient pleinement lorsque des adultes optent pour une modification de patronyme. Dans le présent cas, il s'agit toutefois principalement de nouveau-nés pour qui le Protecteur du citoyen recommande un allègement des formalités et des frais chargés aux familles.

La recommandation initiale du Protecteur du citoyen de modifier le Code civil du Québec à cet égard date de 2006.

DÉLIVRER UN CERTIFICAT DE DÉCÈS SANS IMPOSER LE RECOURS AU TRIBUNAL

Le Protecteur du citoyen a été saisi de cas où la famille d'une personne décédée, dont le corps n'a jamais été retrouvé, mais dont le meurtrier a été condamné en Cour supérieure (chambre criminelle), doit se tourner vers le tribunal, civil cette fois, pour obtenir un jugement déclaratif de décès. Le Code civil du Québec ne permet pas, en effet, au Directeur de l'état civil de procéder à la délivrance d'un certificat de décès en pareille situation.

La recommandation initiale du Protecteur du citoyen de modifier le Code civil du Québec et le Code de procédure civile à ce sujet date de 2006.

DÉLIVRER UN CERTIFICAT DE CHANGEMENT DE SEXE POUR UNE PERSONNE NÉE AU QUÉBEC, MAIS QUI N'Y RÉSIDE PLUS

Une personne née au Québec, mais qui n'y réside plus, ne peut obtenir du Directeur de l'état civil de faire modifier la mention du sexe inscrite à son acte de naissance, même si elle peut fournir les preuves médicales nécessaires. Le Code civil du Québec prévoit en effet qu'il faut être domicilié au Québec depuis au moins un an pour pouvoir faire une telle demande. Ce refus place la personne dans une situation embarrassante chaque fois qu'elle doit fournir une preuve d'identité (demande de passeport, ouverture d'un compte, demande d'inscription, entre autres).

L'intervention initiale du Protecteur du citoyen dans ce dossier date de 2004.

PRÉCISER LE PROCESSUS D'INDEMNISATION DES PERSONNES CONDAMNÉES À TORT

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du Ministère au sujet de l'indemnisation des personnes condamnées à tort, soit les personnes qui ont purgé une peine d'emprisonnement pour un crime qu'elles n'ont pas commis.

Malgré le faible nombre de cas recensés, l'impact majeur de telles erreurs sur les victimes justifie pleinement cette intervention. Après avoir rappelé le cadre légal applicable, y compris les obligations reconnues par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Protecteur du citoyen a recommandé l'adoption d'un texte législatif précisant les modalités d'indemnisation des personnes condamnées à tort. Il a rappelé l'importance d'assurer l'impartialité des décisions et l'égalité de traitement de toutes les personnes visées. En ce sens, une instance neutre et impartiale (laquelle pourrait agir sur une base *ad hoc* compte tenu du faible nombre de cas) devrait avoir le mandat d'établir l'innocence factuelle de la personne (qui constitue un critère beaucoup plus sévère qu'un simple acquittement) et, le cas échéant, de déterminer le montant raisonnable de l'indemnité à verser, considérant les préjudices subis.

Dans sa réponse au Protecteur du citoyen, le Ministère :

- a précisé que plusieurs préoccupations du Protecteur du citoyen rejoignaient celles du gouvernement à cet égard et étaient prises en considération dans les travaux des gouvernements fédéral et provinciaux en vue de la révision des *Lignes directrices des personnes condamnées et emprisonnées à tort*;
- s'est toutefois montré réticent à encadrer légalement le processus d'indemnisation ;
- a convenu de la nécessité de clarifier le processus d'une demande d'indemnisation au Procureur général, et ce, afin d'en assurer le traitement administratif uniforme.

En conséquence, le Protecteur du citoyen a recommandé que le mécanisme d'indemnisation fasse au moins l'objet d'un décret public qui en expliciterait le processus administratif. Attentif aux faits nouveaux attendus dans ce dossier, le Protecteur du citoyen prend acte de la réserve du Ministère quant à l'opportunité d'une formalisation légale.

RÉACTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN AUX PROJETS DE LOI ET DE RÈGLEMENT

Le Protecteur du citoyen a commenté le Règlement modifiant le Tarif des droits relatifs aux actes de l'état civil, au changement de nom ou de la mention du sexe. Son intervention concernant l'augmentation des droits exigibles se trouve à la page 112 du présent rapport annuel, dans la section intitulée « Bilan de la veille législative et réglementaire ».

Ministère de la Sécurité publique

SÉCURITÉ CIVILE ET AFFAIRES POLICIÈRES

LES PLAINTES EN 2010-2011

Le nombre de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen en 2010-2011 à l'égard de la sécurité civile et des affaires policières du ministère de la Sécurité publique est relativement stable en regard des années précédentes. Les plaintes portent principalement sur :

- le délai de traitement des demandes de délivrance ou de renouvellement d'un permis d'arme à feu;
- le délai du Ministère à donner suite aux plaintes qui lui sont adressées.

RAPPORT SPÉCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN SUR LES MÉTHODES D'ENQUÊTES POLICIÈRES : LES PROBLÈMES SOULEVÉS DEMEURENT ENTIERS

Le 18 février 2010, le Protecteur du citoyen rendait public son rapport spécial sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers. Au 31 mars 2011, soit plus d'un an plus tard, le Ministère demeure toujours silencieux quant aux suites qu'il entend donner, ou non, aux recommandations du rapport. Cette situation apparaît préoccupante, car d'autres incidents impliquant des policiers sont survenus depuis la publication du rapport et les problèmes soulevés ne sont toujours pas résolus.

À cet égard, le Protecteur du citoyen a constaté que des éléments du dossier qui suit illustrent les principaux constats de son rapport, renforcent la pertinence des différentes recommandations qui y sont formulées et rappellent les obligations du Ministère en ce qui concerne le suivi des demandes officielles qui lui sont adressées.

On peut consulter le rapport spécial du Protecteur du citoyen sur son site Web www.protecteurducitoyen.qc.ca, sous l'onglet « Dossiers et documentation ».

Une attente qui dure depuis deux ans et toujours pas de réponse du Ministère

Une citoyenne a demandé au Protecteur du citoyen d'intervenir pour qu'une enquête publique soit tenue concernant le décès d'un membre de sa famille qui a été atteint par trois projectiles d'arme à feu lors d'une intervention policière en juin 2008. Deux ans après sa demande au ministre de la Sécurité publique, la citoyenne n'avait toujours pas obtenu de réponse.

Le Protecteur du citoyen a informé la citoyenne que la décision de tenir une enquête publique dans ce contexte relevait du ministre de la Sécurité publique. Considérant le délai déraisonnable, il a toutefois demandé au Ministère que la citoyenne obtienne une réponse, conformément aux principes de la Loi sur la justice administrative, ce qui a été fait. La décision de ne pas tenir une enquête a officiellement été transmise à la citoyenne par le cabinet du ministre.

Ministère de la Sécurité publique

DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES CORRECTIONNELS

LES PLAINTES EN 2010-2011

Après avoir connu une augmentation importante en 2009-2010, le nombre de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen concernant la Direction générale des services correctionnels du ministère de la Sécurité publique a été ramené en 2010-2011 à celui de 2007-2008.

Le Protecteur du citoyen a visité deux établissements de détention au cours de l'année, soit ceux de Québec et de Sorel. Des échanges avec les directions des établissements de Baie-Comeau, Sept-Îles, Sherbrooke, Montréal (Maison Tanguay), New-Carlisle, Rimouski, Trois-Rivières et Hull ont aussi été tenus en raison du suivi nécessaire à des visites antérieures. Des rapports de visite ont été transmis aux autorités visées. Le Protecteur du citoyen a pu compter sur une bonne collaboration à cet égard. D'autres versions provisoires ou définitives des rapports sont en production.

Des problèmes d'ordre collectif ou individuel ont été soumis à l'attention des autorités des établissements à l'occasion de ces visites ou au moment du traitement de plaintes : certains d'entre eux sont exposés ci-dessous.

RESPECTER LES INSTRUCTIONS PROVINCIALES

Le Protecteur du citoyen a noté à plusieurs reprises que des instructions provinciales, et même internes (« locales ») dans certains cas, n'étaient pas appliquées, ou encore qu'elles étaient ignorées ou méconnues du personnel et de certains gestionnaires de centres de détention. Il s'ensuit des inconvénients majeurs et des problèmes de cohérence que le Protecteur du citoyen a signalés aux autorités. Cette méconnaissance des instructions est principalement due à un manque de formation du personnel, notamment des nouveaux agents embauchés en grand nombre au cours des dernières années.

Il en est ainsi de l'instruction provinciale concernant le système de traitement des plaintes des personnes prévenues ou contrevenantes, qu'il s'agisse de l'accès au formulaire de plainte ou de la nécessité de statuer sur le fondement d'une plainte. Le constat est le même pour l'instruction provinciale concernant le courrier des personnes incarcérées. L'ouverture du courrier privilégié – d'un avocat à son client – fait l'objet de certaines règles que ne respecte pas toujours le personnel de l'établissement. Il est par ailleurs interdit par la Loi sur le Protecteur du citoyen d'ouvrir le courrier qu'une personne détenue adresse au Protecteur du citoyen ou qu'elle reçoit de ce dernier.

RÉDUIRE LES DÉLAIS D'ÉVALUATION ET ÉVITER LES REPORTS D'AUDIENCE DEVANT LA COMMISSION DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

Les audiences devant la Commission québécoise des libérations conditionnelles se heurtent souvent à deux difficultés, soit :

- les délais d'évaluation et d'élaboration des plans d'intervention correctionnels des personnes incarcérées ; ces délais ont pour effet de reporter l'examen d'une demande de permission de sortir ou d'une libération conditionnelle ;

- l'absence de certains documents au dossier de la personne incarcérée soumis subséquemment à la Commission québécoise des libérations conditionnelles; outre les Services correctionnels responsables de constituer ces dossiers, le ministère de la Justice et le Directeur des poursuites criminelles et pénales sont également interpellés par ce problème à l'origine de reports d'audience.

Concernant ces reports, les données mensuelles de la Commission québécoise des libérations conditionnelles font état d'une légère amélioration en décembre 2010. Le Protecteur du citoyen poursuit ses interventions dans le cas de plaintes individuelles, dans la perspective de s'assurer de la gestion appropriée des libérations, dont l'importance est cruciale.

Un délai dû au manque de personnel

Une personne incarcérée se plaint que son plan d'intervention correctionnel n'a pas été élaboré au sixième de sa sentence alors que le tiers de sa sentence est écoulé, ce qui contrevient à la loi.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que le retard était attribuable au manque d'agents de probation responsables de cette démarche. L'établissement de détention a donc fait appel à la collaboration des agents du milieu ouvert afin d'aider à la production des évaluations en centre de détention. Un poste additionnel devant être affecté à cette tâche se faisait attendre depuis un certain temps et a finalement été accordé. L'intervention du Protecteur du citoyen a également mené à l'évaluation de la personne incarcérée tel que cela était requis.

Un report d'audience en raison d'un dossier incomplet

Une personne incarcérée se plaint de trois reports d'audience par la Commission québécoise des libérations conditionnelles. L'enquête du Protecteur du citoyen a permis de constater que deux des reports étaient liés à l'absence des documents requis, soit le précis des faits et les documents disciplinaires de l'établissement où avait été incarcéré le détenu précédemment. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la Commission a été en mesure de procéder à l'étude de la demande du citoyen.

METTRE FIN AUX LIBÉRATIONS PAR ERREUR

Dans son rapport annuel 2009-2010, le Protecteur du citoyen faisait état d'erreurs administratives qui ont mené à la libération prématurée de personnes incarcérées, ou à la poursuite de leur incarcération qui dépassait la date prévue. Une enquête du Ministère à ce sujet a alors donné lieu à une série de recommandations. Une instruction provinciale est également entrée en vigueur en vue :

- d'établir les circonstances justifiant la libération de personnes incarcérées;
- d'assurer la conformité du processus de libération des personnes incarcérées;
- de définir et d'uniformiser les étapes de ce processus selon les motifs et le lieu de la libération.

L'instruction a fait l'objet de commentaires du Protecteur du citoyen et semble répondre aux objectifs d'amélioration du processus de gestion des libérations. Sa mise en œuvre fera l'objet d'un suivi attentif.

CLARIFIER LES RÔLES ET LES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE PSYCHIATRIE LÉGALE

Le Protecteur du citoyen a été témoin de faits susceptibles de conduire à des situations problématiques: alors que certains établissements du réseau de la santé et des services sociaux assument un mandat de psychiatrie légale, ils sont régulièrement incapables de donner suite aux ordonnances d'évaluation psychiatrique du tribunal, faute de places disponibles. C'est ainsi que des personnes incarcérées qui doivent être évaluées en centre hospitalier, selon l'ordonnance rendue, sont détenues pour des périodes prolongées en établissement de détention et demeurent en attente d'évaluation. Le recours en pareil cas, soit le mécanisme de traitement des plaintes dans le réseau de la santé et des services sociaux, accorde au commissaire local aux plaintes un délai de traitement pouvant aller jusqu'à 45 jours (le commissaire peut toutefois examiner une plainte en urgence), alors que le délai prescrit par l'ordonnance peut n'être que de 5 jours.

Selon le scénario le plus fréquent, une personne en attente de son procès se voit imposer par le juge une évaluation psychiatrique. Il s'agit soit d'une évaluation de son aptitude à subir son procès ou d'une évaluation de sa responsabilité criminelle au moment de la commission d'une infraction. Cette ordonnance détermine le délai à l'intérieur duquel l'évaluation doit être effectuée par un psychiatre (le délai en question peut varier de 5 à 60 jours, par exemple) et le lieu de détention durant l'évaluation. Lorsque le centre hospitalier ayant un mandat de psychiatrie légale refuse un prévenu par manque de place, ce dernier est redirigé vers l'établissement de détention. Il arrive que l'évaluation ait lieu à cet endroit. Cela ne respecte pas les termes de l'ordonnance rendue par le tribunal.

La problématique concerne la coordination entre différents secteurs d'intervention. Cette situation interpelle la magistrature, les établissements carcéraux et les centres hospitaliers. Le Protecteur du citoyen a pris acte du rapport du Comité de travail interministériel sur la prestation des services de psychiatrie légale relevant du Code criminel, rendu public récemment. Ce rapport examine les problèmes relevés plus haut, établit un portrait clair des principaux enjeux et formule des recommandations pertinentes qui devraient contribuer à améliorer la situation. Le Protecteur du citoyen étudiera avec attention le suivi apporté par les ministères visés aux recommandations qui leur sont adressées dans ce rapport.

TRANSFÉRER LA RESPONSABILITÉ DE LA PRISE EN CHARGE SOCIO SANITAIRE DES PERSONNES DÉTENUES QUI ÉPROUVENT UN PROBLÈME DE SANTÉ MENTALE

Le Protecteur du citoyen a produit cette année un rapport spécial sur les personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale. Il y constate principalement leurs besoins de soins et de services adaptés à leur condition. De l'intervention policière jusqu'à la réinsertion sociale, le rapport fait état des constats et des pistes de solution que le Protecteur du citoyen recommande aux ministères visés afin de mettre en œuvre des interventions efficaces pour une intégration sociale réussie, facteur clé de réduction de la récidive.

Pour la période précédant l'incarcération, le rapport insiste sur la nécessité de bien soutenir les policiers et d'améliorer leur formation, initiale et continue, sur l'intervention auprès des personnes qui éprouvent un problème de santé mentale.

Au regard de l'incarcération proprement dite, le Protecteur du citoyen recommande notamment le transfert de la responsabilité de la prestation des services socio-sanitaires en centre de détention du ministère de la Sécurité publique vers le ministère de la Santé et des Services sociaux. Celui-ci gère déjà un réseau qui possède tous les leviers nécessaires pour assurer la prestation des services

préventifs, curatifs et d'intégration sociale. Pour ce faire, il doit prendre en considération les besoins de la population carcérale et préciser l'offre de services qui leur est destinée.

En ce qui a trait à la réinsertion sociale des personnes incarcérées qui éprouvent des problèmes de santé mentale, le Protecteur du citoyen prône notamment le recours à des programmes de suivi intensif dans la communauté, et ce, à la grandeur du Québec. La continuité dans l'intervention entre le centre de détention et la communauté demeure également un élément de réussite déterminant.

On peut consulter le rapport spécial du Protecteur du citoyen sur son site Web www.protecteurducitoyen.qc.ca, sous l'onglet « Dossiers et documentation ».

ASSURER LE SUIVI DES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES EXTERNES

Une instruction provinciale prévoit que les établissements de détention doivent suivre la procédure prévue relativement à la prise de photos pour le renouvellement ou le remplacement des cartes d'assurance maladie des personnes incarcérées. La consigne s'applique lorsque cette carte devient échue ou est sur le point de l'être à l'arrivée d'un détenu dans un centre ou au cours de son incarcération. On évite ainsi, notamment, qu'une personne libérée qui recevait une médication durant la détention se retrouve, à sa sortie, avec une carte qui n'est plus valide et qu'elle doive payer les frais d'une consultation médicale pour obtenir le renouvellement de sa prescription.

Le Protecteur du citoyen a appris que les autorités d'un établissement de détention ne donnaient pas suite aux demandes de renouvellement des cartes d'assurance maladie. Il est donc intervenu et les personnes responsables ont accepté de corriger la situation. Constatant des problèmes identiques dans un autre établissement de détention, le Protecteur en a fait part aux autorités visées. Celles-ci ont d'abord fait valoir que l'instruction provinciale était respectée et que leurs services procédaient au renouvellement ou au remplacement des cartes d'assurance maladie des personnes incarcérées qui en faisaient la demande. Or, à la suite d'une nouvelle plainte, le Protecteur du citoyen a enquêté et constaté que l'instruction n'existait que sur papier. Après plusieurs échanges, les autorités ont admis des erreurs et des lacunes dans la communication entre les intervenants de l'établissement. La Direction des services professionnels s'est engagée à mettre en vigueur une nouvelle procédure dès mars 2011.

Un autre exemple de la même problématique se rattache au cas de personnes qui, avant leur incarcération, ont été victimes d'un accident de travail ou de la route ou, dans certains cas, d'un acte criminel. Conformément à leurs lois respectives, les organismes qui traitent les dossiers d'indemnisation doivent alors évaluer la personne, soit pour prolonger l'indemnisation, autoriser des traitements, mettre fin à l'indemnisation ou évaluer l'incapacité permanente. En prévision de cette évaluation, des avis de convocation sont donc transmis par ces organismes aux personnes incarcérées. Or, il arrive régulièrement que les établissements de détention ne sont pas en mesure d'escorter les contrevenants, généralement par manque de personnel ou en raison de transferts liés à la surpopulation.

Reports de rendez-vous médicaux : une saga

Un citoyen a eu un accident de la route en septembre 2007. En avril 2009, il est incarcéré et, à son arrivée au centre de détention, il informe le service correctionnel qu'une expertise médicale de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) est prévue le 15 juillet. Il n'est pas amené à ce rendez-vous : l'établissement de détention lui précise que le médecin qui devait faire l'évaluation médicale est en vacances à cette période.

Un nouveau rendez-vous est fixé pour octobre 2009. Quelques jours avant celui-ci, le citoyen est transféré dans un autre établissement de détention. Or, le service de santé du premier établissement de détention omet d'informer le second du rendez-vous déjà fixé. Le citoyen n'est donc pas amené à son deuxième rendez-vous. Le troisième rendez-vous médical n'est pas mis à l'horaire en raison d'un autre transfert.

À la suite de plusieurs interventions du Protecteur du citoyen auprès des services de santé des établissements de détention visés et d'une agente d'indemnisation de la SAAQ, un rendez-vous a pu être fixé en juin 2010.

Régie de l'assurance maladie du Québec

LES PLAINTES EN 2010-2011

Les plaintes visant la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), en baisse d'environ 20 % par rapport à l'an dernier, concernent surtout les régimes d'assurance maladie et d'assurance médicaments. Elles portent également sur la quarantaine de programmes complémentaires administrés par la RAMQ, dont les appareils suppléant à une déficience physique, les aides auditives et visuelles, les services dentaires ou optométriques, la contribution financière des adultes hébergés et l'exonération financière pour les services d'aide domestique.

À plusieurs reprises, le Protecteur du citoyen a souligné la difficulté pour les citoyens de comprendre toutes les obligations contenues dans le régime général d'assurance médicaments depuis son instauration en 1997. Quant au régime d'assurance maladie, les cas présentés ci-après illustrent qu'il peut se produire des erreurs au moment du traitement des demandes d'admissibilité.

AMÉLIORER LA GESTION DE L'ADMISSIBILITÉ EN MATIÈRE D'ASSURANCE MÉDICAMENTS

Le régime d'assurance médicaments est complexe et l'obligation d'adhérer à une assurance collective de l'employeur (régime privé) n'est pas toujours comprise. Il arrive donc que des citoyens s'inscrivent au régime public sans y avoir droit. La RAMQ annule alors leur inscription, et réclame le montant des médicaments consommés pendant la période visée. Ces personnes se retrouvent ainsi sans assurance, ce qui contrevient aux dispositions de la Loi sur l'assurance médicaments.

En 2009, la RAMQ a entrepris une démarche d'analyse et de réflexion pour améliorer la conformité des inscriptions au régime public d'assurance médicaments. Le Protecteur du citoyen lui a alors fait part de ses préoccupations à cet égard.

En juin 2010, la RAMQ a diffusé une politique administrative sur la gestion de l'admissibilité au volet public du régime général d'assurance médicaments. Cette politique énonce les principes directeurs et les orientations qui doivent guider les intervenants dans l'administration du régime. Pour ce faire, elle a mis en œuvre trois plans d'action portant respectivement sur :

- les changements requis dans les processus et les systèmes ;
- les actions à réaliser pour améliorer le traitement des dossiers de la population visée ;
- la mobilisation du personnel.

En décembre 2010, le Protecteur du citoyen a rencontré la RAMQ pour connaître l'avancement des travaux. Dans le contexte de son plan stratégique 2009-2013, l'organisme entend mettre en place différentes mesures afin d'accroître la conformité des inscriptions au régime public d'assurance médicaments. En 2010-2011, il s'est penché notamment sur les aspects suivants :

- la révision du protocole téléphonique afin d'obtenir l'information nécessaire pour statuer sur l'admissibilité d'une personne au régime public, afin également de diffuser l'information pertinente durant l'entretien au téléphone et de sensibiliser la personne à ses droits et obligations en matière d'assurance médicaments ;
- le service d'inscription et de désinscription en ligne (Internet) offert depuis octobre 2010 (en février 2011, ce service avait été utilisé par 11 960 personnes) ;
- une lettre adressée aux étudiants inscrits au régime public quelques mois avant leur 26^e anniversaire dans laquelle on les informe qu'ils perdront sous peu les bénéfices découlant de leur statut d'étudiant et qu'ils devront alors être couverts par une assurance médicaments publique ou privée ;
- des échanges avec des groupes, des associations et des ordres professionnels afin de veiller à la clarté de l'information concernant le régime public d'assurance médicaments ;
- la diffusion de renseignements à différentes populations, notamment par l'intermédiaire des médias sociaux.

Au cours de la prochaine année, le Protecteur du citoyen compte suivre de près les travaux de la RAMQ concernant sa gestion de l'admissibilité en matière d'assurance médicaments.

FOURNIR LA RÉPONSE JUSTE

Des plaintes adressées au Protecteur du citoyen ont révélé des situations où la RAMQ avait commis des erreurs dans l'application de ses propres règles, ce qui a retardé ainsi l'accès au régime public dans le cas de personnes qui y avaient droit.

Lorsque l'obtention de la carte d'assurance maladie devient une course à relais

Une citoyenne perd sa carte d'assurance maladie. Elle communique avec la RAMQ pour obtenir le formulaire de remplacement à remplir en pareil cas. La procédure prévoit également que la personne doit faire parvenir à la RAMQ différents documents confirmant son admissibilité (preuve de résidence notamment). Ceux-ci peuvent être présentés directement à la RAMQ ou acheminés par l'intermédiaire d'un centre local de services communautaires (CLSC). C'est cette façon de faire que la personne choisit, obtenant alors du CLSC une attestation selon laquelle elle a rempli les formalités suivant les conditions prévues.

Plusieurs semaines plus tard, la personne n'a toujours pas reçu sa carte. Elle communique avec la RAMQ qui n'a aucune trace de ses documents. La citoyenne fait parvenir à l'organisme une confirmation du CLSC prouvant que sa démarche a bel et bien été effectuée. Elle demande à recevoir un nouveau document d'attestation d'inscription temporaire tenant lieu provisoirement de carte d'assurance maladie. Ce document est valide pour 45 jours et celui qu'elle a en main est échu. La RAMQ refuse, faisant valoir que, compte tenu du temps écoulé, elle lui en a déjà accordé deux. Il n'en demeure pas moins que sans ce document la citoyenne peut être appelée à payer pour des services de santé. Elle porte alors plainte au Protecteur du citoyen.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que cette citoyenne répondait aux critères pour obtenir un document d'inscription temporaire du fait qu'elle avait rempli les démarches de remplacement de sa carte et était en mesure de le prouver. La perte des documents n'incombait pas à la citoyenne et celle-ci n'avait pas à en subir les conséquences. La RAMQ a accepté de donner suite à l'intervention du Protecteur du citoyen et de remettre l'attestation temporaire demandée.

Délai de carence injustifié

Lors de sa demande de renouvellement de carte d'assurance maladie, une citoyenne se voit imposer un délai de carence de trois mois avant de pouvoir être de nouveau admissible au régime d'assurance maladie. Selon la RAMQ, cette personne revient vivre au Québec, et c'est ce qui justifie le délai.

La citoyenne avait effectivement eu le projet de s'établir en France et en avait avisé la RAMQ en remplissant un formulaire à cette fin. Dans les faits, son projet ne s'est pas concrétisé. Ce sont ces précisions que le Protecteur du citoyen a fait valoir à la RAMQ, concluant que, puisque cette personne ne s'était finalement pas établie à l'extérieur, il n'y avait pas lieu d'appliquer le délai prévu dans les cas de retour au Québec, point de vue que la RAMQ a accepté.

Régie du logement

LES PLAINTES EN 2010-2011

Cette année encore, le délai pour être entendu et, en conséquence, obtenir une décision de la Régie du logement constitue le principal motif de plainte soumis au Protecteur du citoyen. Dans la moitié des cas, la plainte a été jugée fondée. Bien que le Protecteur du citoyen n'ait pas pour mandat d'intervenir dans le processus juridictionnel de la Régie, il demeure préoccupé par la capacité de celle-ci de rendre justice dans des délais raisonnables compte tenu, entre autres, des contraintes que son cadre légal lui impose. Déjà en 2007-2008, le Protecteur du citoyen recommandait que ce cadre soit modifié pour améliorer les délais. Il prêtera donc une attention particulière à la réforme substantielle de la Loi sur la Régie du logement qui a été annoncée par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire lors des audiences publiques sur le projet de loi n° 131, en novembre 2010.

ÉVITER LES ABUS DE PROCÉDURE

En septembre 2009, un jugement de la Cour supérieure statuait que la Régie ne pouvait déclarer la forclusion car aucun article de sa loi constitutive ne lui attribuait explicitement ce pouvoir. À noter que la forclusion est une procédure par laquelle un citoyen se voit empêché de déposer une nouvelle procédure dans le même dossier à la Régie. Le recours à la forclusion permet d'éviter les abus de procédure par des personnes qui cherchent ainsi à retarder l'exécution d'une décision qui leur est défavorable. Le 10 décembre 2010, le changement législatif proposé dans le projet de loi n° 131 a donné officiellement à la Régie le pouvoir de déclarer la forclusion, ce qui répondait ainsi à la recommandation que le Protecteur du citoyen avait formulée dans son rapport annuel 2009-2010: celui-ci y avait commenté favorablement le projet de loi n° 131, tout en insistant sur la pertinence de

renforcer le cadre légal de la Régie, notamment pour réduire les délais préjudiciables aux parties. Les détails de cette intervention se trouvent à la page 111 du présent rapport annuel, dans la section intitulée « Bilan de la veille législative et réglementaire ».

Dans l'intervalle entre le jugement de la Cour supérieure et la mise en vigueur de la loi, des décisions de la Régie ont fait intervenir le pouvoir de forclusion, bien qu'il ait été invalidé précédemment. C'est dans ce contexte que le projet de loi adopté attribue une portée rétroactive inusitée au nouveau pouvoir de forclusion.

Selon les renseignements qu'a fournis la Régie au Protecteur du citoyen, une quarantaine de décisions en forclusion rendues par des régisseurs depuis le jugement de la Cour supérieure étaient potentiellement visées par l'effet rétroactif du projet de loi au moment de sa présentation à l'Assemblée nationale. Parmi ces décisions, certaines risquaient d'être invalidées par la Cour du Québec ou la Cour supérieure et le dossier aurait pu être retourné à la Régie puisqu'elle n'avait pas ce pouvoir au moment de rendre la décision. Or, avec la sanction de la loi, détenant désormais le pouvoir de déclarer une partie forclosée, le régisseur serait légitimé, cette fois, de prononcer une décision en ce sens.

RÉDUIRE LES DÉLAIS D'AUDITION

Le projet de loi n° 131 est apparu, à certains égards, insuffisant en ce qu'il n'apporte aucune modification permettant de libérer des régisseurs et de réduire en conséquence les délais pour l'audition des causes civiles. En 2009-2010, ces délais étaient à l'origine de 48,5 % des plaintes reçues au Bureau des plaintes de la Régie et de 22,9 % de celles que le Protecteur du citoyen avait reçues concernant la Régie. Celui-ci souhaite notamment que le cadre légal soit modifié de manière que les demandes de résiliation de bail pour cause de non-paiement de loyer (51,4 % des demandes à la Régie en 2009-2010), qui sont généralement simples à traiter, puissent l'être par des greffiers spéciaux. Le recours à ces derniers plutôt qu'à des régisseurs permettrait de libérer de 15 à 20 % du temps des régisseurs pour qu'ils puissent se concentrer sur les causes civiles qui sont généralement plus complexes.

Lors des audiences de la Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi n° 131, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire s'est engagé à proposer une réforme en profondeur de la Régie.

Pour sa part, le Protecteur du citoyen demeure hautement préoccupé par les questions de l'équité procédurale et de la gestion administrative des mesures de réduction des délais de la Régie et effectue un suivi rigoureux de cette problématique.

ÉQUITÉ ET JUSTICE DANS LA MISE AU RÔLE DES DEMANDES

Le Protecteur du citoyen a été saisi de plaintes qui suscitent des interrogations quant au respect des critères de hiérarchisation au moment de la mise au rôle des demandes. Les faits rapportés ont permis de constater que des dossiers plus récemment acheminés à la Régie étaient inscrits pour audition avant des demandes de même nature qui dataient pourtant de plusieurs mois. C'est ainsi que des délais d'inscription pour audition de moins de 30 jours ont semblé s'écarter de toute norme courante par rapport aux délais moyens habituels, qui varient de 8 à 17 mois. Considérant l'importance de traiter les demandes des citoyens avec équité, compte tenu également de la problématique des délais, le Protecteur du citoyen a demandé des éclaircissements à la Régie. Au 31 mars 2011, les échanges se poursuivaient à ce sujet.

Régie des rentes du Québec

LES PLAINTES EN 2010-2011

Le nombre de plaintes fondées concernant la Régie des rentes du Québec a diminué de moitié en 2010-2011 par rapport à l'an dernier. Celles-ci portent le plus souvent sur les délais de la Régie à rendre une décision.

FOURNIR DES RÉPONSES MOTIVÉES

Dans une de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté que la Régie ne motive pas ses décisions au moment du refus d'une rente d'invalidité, et ce, contrairement aux principes de la Loi sur la justice administrative et à la Loi sur le régime de rentes du Québec. Ces lois mentionnent en effet que la décision doit être :

- communiquée en termes clairs et concis;
- écrite et motivée, même si elle a été portée verbalement à la connaissance des personnes visées.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la Régie a reconnu le problème et s'est engagée à modifier son système informatique d'ici l'automne 2011 pour faire en sorte que les refus de rente d'invalidité fassent l'objet de lettres motivées. Dans l'intervalle, les citoyens qui en feront la demande recevront une lettre de motivation des décisions de la Régie.

ACQUITTER SA JUSTE PART DES FRAIS

La Régie ne rembourse pas totalement les frais payés par le citoyen pour les rapports médicaux qu'elle demande lorsqu'elle réévalue son droit à la rente d'invalidité.

Sur cette question, le Protecteur du citoyen a constaté des écarts dans l'information transmise dans deux documents :

- selon les *Directives d'admissibilité médicale pour la rente d'invalidité*, les frais pour la rédaction du rapport sont à la charge de la Régie;
- selon le *Guide du médecin traitant – L'invalidité dans le Régime des rentes du Québec*, les frais exigés pour un rapport médical demandé par la Régie dans le cas d'une réévaluation sont remboursés au travailleur jusqu'à concurrence de 49 dollars.

Lorsqu'un citoyen désire obtenir une rente d'invalidité de la Régie, c'est à lui de démontrer qu'il satisfait aux critères prévus dans la loi pour recevoir une telle rente. De ce fait, il paie les frais liés à sa demande. Par contre, une fois que le citoyen est admis, le Protecteur du citoyen estime que c'est à la Régie, lorsqu'elle veut réévaluer l'admissibilité, de démontrer que le bénéficiaire ne remplit plus les critères prévus dans la loi. La Régie devrait dès lors payer la totalité des frais engendrés par cette réévaluation. En mai 2010, le Protecteur du citoyen a formulé une recommandation en ce sens à la Régie qui l'a acceptée et implantée, avec portée rétroactive au 1^{er} avril de la même année.

DONNER SUITE À LA RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Dans son rapport annuel 2008-2009, le Protecteur du citoyen demandait à la Régie de prendre des mesures pour que les règles applicables en matière de combinaison des rentes dans les cas de citoyens indemnisés également par la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) ne puissent avoir pour effet de réduire leur revenu initial.

Le 10 novembre 2010, la Régie a avisé le Protecteur du citoyen des points suivants :

- elle est sensible à la situation concernant la combinaison des rentes de conjoint survivant et des prestations d'invalidité lorsque des indemnités sont versées par la SAAQ ;
- un correctif complet et définitif à cette situation ne peut être trouvé à court terme ;
- elle travaillera à mettre au point une solution de rechange acceptable en vue de redresser l'iniquité subie par certains citoyens.

Le Protecteur du citoyen continue de suivre de près l'évolution de la situation.

RÉACTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN AUX PROJETS DE LOI ET DE RÈGLEMENT

Le Protecteur du citoyen a commenté le Règlement modifiant le Règlement sur les prestations. Son intervention portait sur la nécessité pour le citoyen de disposer d'une preuve de sa démarche lorsqu'il fait une demande de prestation à la Régie par téléphone (modalités à mettre en place). Le résumé de cette intervention se trouve à la page 117 du présent rapport annuel, dans la section intitulée « Bilan de la veille législative et réglementaire ».

Revenu Québec¹

FISCALITÉ

LES PLAINTES EN 2010-2011

En matière de fiscalité, le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes en 2010-2011 au sujet de Revenu Québec concernant notamment :

- l'information inexistante ou erronée ;
- les délais de traitement des demandes ;
- les délais à verser les remboursements dus ;
- l'application restrictive de la loi.

ACCÉLÉRER LA CORRECTION D'UNE ERREUR

En juin 2009, Revenu Québec a modifié son instruction de travail relative au traitement des retenues à la source, ce qui a restreint les possibilités d'accorder des remboursements pour des sommes versées en trop par des employeurs. Les agents responsables de l'application de l'instruction de travail en question ont alors reçu la consigne de l'interpréter de façon stricte.

¹ Agence du revenu du Québec au 1^{er} avril 2011.

Le Protecteur du citoyen a reçu des appels de personnes qui avaient versé, par erreur, le double des sommes dues pour une période visée. Malgré leurs demandes, Revenu Québec refusait de corriger leur dossier avant d'avoir obtenu l'avis de la Direction des affaires juridiques, et ce, bien que dans l'instruction visée ait été prévue la possibilité d'accorder le remboursement dans certaines situations.

Étant donné que l'avis légal était attendu depuis quatre mois, le Protecteur du citoyen a demandé :

- qu'un rappel soit fait à la Direction des affaires juridiques pour obtenir sa position le plus rapidement possible ;
- que l'instruction de travail soit clarifiée pour permettre effectivement le remboursement dans de tels cas.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'avis des services juridiques a été publié. Les contribuables ont obtenu le remboursement des sommes versées en trop et l'instruction de travail a été modifiée pour faciliter la prise de ce type de décision.

RESPECTER LES DIRECTIVES EN VIGUEUR AU CENTRE DE PERCEPTION FISCALE

Le Centre de perception fiscale de Revenu Québec a la responsabilité d'assurer la perception des sommes dues à l'État. Des directives viennent régir le travail des agents de perception fiscale pour assurer le respect des lois et des règlements en vigueur. Depuis quelques années, le Protecteur du citoyen reçoit des plaintes de citoyens soumis à des mesures inappropriées de la part des agents :

- saisies bancaires, alors que Revenu Québec sait que les sommes en cause sont insaisissables ;
- maintien de la saisie d'un compte, bien que le citoyen ait informé Revenu Québec du caractère insaisissable des sommes qui s'y trouvent.

Il importe de savoir que les sommes insaisissables ne doivent pas être remises à Revenu Québec, ni par les citoyens ni par les institutions financières.

Le Protecteur du citoyen a aussi dû intervenir pour que cessent des mesures de perception qui faisaient en sorte que la totalité du salaire était saisie, contrairement à ce que prévoit le Code de procédure civile.

Le Protecteur du citoyen a rencontré la direction du Centre de perception fiscale, responsable de l'élaboration des directives. Son intervention a mené aux correctifs suivants :

- des modifications aux documents internes pour expliciter quelles sont les sommes insaisissables ;
- la clarification de l'obligation de donner la mainlevée (attestation de cessation de procédure) lorsque Revenu Québec est informé de l'insaisissabilité des sommes dans un compte ;
- l'interdiction de procéder de nouveau à une saisie dans un compte lorsqu'une mainlevée pour cause d'insaisissabilité a été accordée ;
- des rappels aux agents responsables de l'application de ces règles concernant ces dispositions ;
- une mention ajoutée aux lettres envoyées aux institutions financières et aux citoyens à la suite d'une saisie pour les inviter à informer Revenu Québec, le cas échéant, que les sommes sont insaisissables.

S'ASSURER DE LA FIABILITÉ DE L'INFORMATION DIFFUSÉE SUR INTERNET

À la suite d'une décision de la Cour fédérale en 2007, le citoyen qui fait une proposition concordataire ou de consommateur² doit produire une seule déclaration de revenus pour son année financière. Malgré que le guide de la déclaration de revenus comporte cette information, le Protecteur du citoyen a constaté que le site Web de Revenu Québec mentionnait que le contribuable pouvait choisir de produire deux déclarations de revenus tout en n'ayant pas déclaré faillite. Cette information était inexacte et pouvait occasionner des délais de traitement pour les citoyens. Le Protecteur du citoyen a obtenu que Revenu Québec corrige ces renseignements.

VEILLER À L'ACCESSIBILITÉ DU NOUVEAU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA SOLIDARITÉ

Dans son discours du budget 2010-2011, le ministre des Finances a annoncé la mise en place d'un nouveau crédit d'impôt pour la solidarité, qui entrera en vigueur en juillet 2011. Cette mesure remplacera trois crédits existants (TVQ, impôts fonciers et villages nordiques) et permettra de consacrer plus de 500 millions de dollars additionnels au soutien à des personnes à faible revenu. Le crédit d'impôt pour la solidarité profitera à environ 2,7 millions de ménages. À la différence des crédits qu'il remplace et dont le versement pouvait être fait par chèque mensuel ou demandé lors de la déclaration de revenus, le montant sera versé par dépôt direct. C'est sur cette modalité que le Protecteur du citoyen a attiré l'attention de Revenu Québec et du ministère des Finances.

Tout en souscrivant au principe d'inciter les citoyens à adhérer au dépôt direct (sécuritaire pour le citoyen, générateur d'économies sur le plan des frais administratifs), le Protecteur du citoyen se préoccupe de l'accessibilité de ce nouveau crédit pour les citoyens les plus démunis, souvent peu scolarisés, voire analphabètes fonctionnels, ou socialement isolés. Environ 10 % des prestataires de l'aide sociale n'ont pas de compte dans une institution financière, ce qui représente près de 50 000 personnes. S'y ajoutent au moins 20 000 autres ménages dans la même situation. Le crédit d'impôt ne sera en vigueur qu'à compter de juillet, mais le Protecteur du citoyen avait déjà reçu 404 plaintes en date du 31 mars 2011.

Le ministre des Finances et le président de Revenu Québec ont exprimé au Protecteur du citoyen leur sensibilité à l'importance que toutes les personnes visées reçoivent effectivement le nouveau crédit d'impôt et ont indiqué qu'ils considéraient comme essentiel de trouver une solution de rechange pour celles qui ne peuvent procéder à l'ouverture d'un compte dans une institution financière. Au moment d'écrire ces lignes, le Protecteur du citoyen est en communication avec le ministère des Finances et Revenu Québec à ce sujet.

APPLIQUER LA LOI DE FAÇON JUSTE ET ÉQUITABLE

Deux situations ont conduit, plus particulièrement, le Protecteur du citoyen à recommander à Revenu Québec de fonder ses décisions sur une interprétation juste et équitable des dispositions législatives applicables.

² Une proposition concordataire ou de consommateur est une offre faite par une personne insolvable à ses créanciers en vue de réduire le montant de ses dettes, de prolonger le délai de remboursement ou encore de combiner ces deux possibilités. Elle permet à la personne de payer une partie de ses dettes et de conserver ses biens sans devoir faire faillite. La proposition concordataire a pour objectif premier de promouvoir la réhabilitation des compagnies insolvable, alors que celle du consommateur permet une application plus souple pour les particuliers.

Une double imposition injustifiée

Une citoyenne décède en octobre 2008. Elle a reçu des prestations d'assurance salaire de son assureur durant les trois derniers mois de sa vie en attendant la décision de la Régie des rentes du Québec. Malheureusement, la citoyenne est décédée avant d'obtenir la réponse de la Régie. À la suite de cette décision, un remboursement a dû être versé à l'assureur, par la succession, en 2009. Revenu Québec a toutefois statué que la succession ne pouvait obtenir de déduction liée au remboursement des prestations puisque c'est la citoyenne qui avait déclaré le revenu et non la succession.

Revenu Québec estimait que la Loi l'empêchait de rendre une décision différente, tout en étant conscient que ce revenu était ainsi doublement imposé.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a considéré comme injustifiée une interprétation selon laquelle le législateur aurait voulu imposer en double les revenus d'un citoyen, même pour une personne décédée, avis qu'ont partagé les services fiscaux du ministère des Finances. Selon ces derniers, Revenu Québec aurait pu adopter ici une approche beaucoup moins restrictive. L'intervention du Protecteur du citoyen a permis de corriger cette situation pour l'avenir.

Le Protecteur du citoyen est surpris de constater que Revenu Québec n'a entrepris aucune démarche auprès du ministère des Finances, alors qu'il connaissait la situation, pour s'assurer que l'interprétation de la disposition fiscale ne pénalise pas les citoyens touchés par la mesure.

Par ailleurs, l'intervention du Protecteur du citoyen, qui englobait la majorité des situations, a permis au ministère des Finances de constater que l'assouplissement d'interprétation des règles en vigueur n'était pas suffisant pour traiter l'ensemble des cas où des revenus reçus après un décès sont utilisés pour rembourser des montants obtenus alors que la personne était vivante. Une modification à la Loi sur les impôts a été annoncée en décembre 2010 pour corriger cette iniquité.

RECOMMANDATIONS

CONSIDÉRANT que la position de Revenu Québec a un effet préjudiciable sur certains citoyens dans les cas de succession ;

CONSIDÉRANT qu'il est inéquitable d'imposer en double les revenus d'un citoyen ;

CONSIDÉRANT que Revenu Québec peut accepter de donner suite à une demande de modification entraînant une diminution du solde dû lorsque cette diminution est relative à une année d'imposition se terminant au cours de l'une des dix années civiles précédant celle de la demande (Dossier Équité) ;

le Protecteur du citoyen recommande :

- que Revenu Québec répertorie les dossiers pour lesquels une interprétation restrictive de la Loi sur les impôts par Revenu Québec a mené à une double imposition des revenus d'une personne décédée du fait des remboursements dus par la succession ;
- que ce repérage s'étende aux dix dernières années ;
- que Revenu Québec traite ces dossiers en fonction de sa nouvelle interprétation ;
- que l'opération permette d'apporter les correctifs nécessaires lorsque des citoyens ont payé un montant supérieur à celui qui était exigible au cours des dix dernières années, comme le permet le Dossier Équité.

COMMENTAIRES DE REVENU QUÉBEC

« Revenu Québec a étudié la possibilité de répertorier ces dossiers d'exception et doit conclure qu'il n'est pas en mesure de donner suite à cette recommandation. Toutefois, un contribuable peut adresser une demande dans le cadre du Dossier Équité afin de faire apporter les modifications requises. »

RÉPONSE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen comprend qu'il n'est pas possible de répertorier ces dossiers d'exception. Toutefois, il considère que Revenu Québec doit faire connaître, entre autres et minimalement, à l'Ordre des comptables agréés du Québec et à la Chambre des notaires la possibilité qu'ont les contribuables de lui adresser une demande afin de faire apporter les modifications requises.

Une compagnie qui fait les frais de la rigidité de Revenu Québec

Une compagnie fait appel au Protecteur du citoyen à la suite du refus de Revenu Québec de lui accorder le remboursement de la taxe sur les intrants (taxes déjà payées par la compagnie lors de l'achat de biens). Revenu Québec fonde sa décision sur des inscriptions incomplètes sur les factures qui lui ont été remises et sur le fait que deux compagnies portent le même nom au sein de la structure d'affaires.

Or, le règlement en vigueur et le bulletin d'interprétation utilisés par Revenu Québec précisent qu'il est possible d'obtenir un tel remboursement lorsque la facture contient le « nom sous lequel la personne fait affaire ».

Dans son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que la compagnie sœur avec un nom similaire n'était pas exploitée et que le nom inscrit sur les factures était celui sous lequel la compagnie faisait des affaires pour ses fournisseurs.

Des interventions à des niveaux supérieurs ont été nécessaires pour que Revenu Québec admette le bien-fondé de la position du Protecteur du citoyen selon laquelle, en dépit de similarités d'appellations, aucune confusion n'était possible quant à la compagnie visée par les factures. Dès lors, Revenu Québec devait revoir ces factures en gardant à l'esprit la notion de nom sous lequel cette compagnie fait des affaires, prévue dans le règlement. Toutes les factures soumises par le citoyen à l'appui de ses réclamations ont finalement été acceptées, pour un montant total de plus de 300 000 dollars.

RÉACTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN AUX PROJETS DE LOI ET DE RÈGLEMENT

Dans une lettre transmise au ministre des Finances, la protectrice du citoyen a commenté le projet de loi n° 117, intitulé Loi donnant suite au discours sur le budget de 30 mars 2010 et à certains autres énoncés budgétaires. Son intervention concernant le dépôt direct obligatoire du nouveau crédit d'impôt pour la solidarité se trouve à la page 106 du présent rapport, dans la section intitulée « Bilan de la veille législative et réglementaire ».

Revenu Québec¹

PERCEPTION DES PENSIONS ALIMENTAIRES

LES PLAINTES EN 2010-2011

Le nombre de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen au sujet du Programme de perception des pensions alimentaires est demeuré stable en 2010-2011 par rapport à l'année précédente. Ces plaintes portent principalement sur les sujets suivants :

- l'arrêt ou l'irrégularité des versements de la pension alimentaire au créancier ;
- l'inaction de Revenu Québec à percevoir la pension lorsque le débiteur néglige de faire les versements prévus dans le jugement ;
- l'obligation pour les créanciers et les débiteurs d'obtenir un nouveau jugement chaque fois qu'ils veulent faire modifier ou annuler leur pension alimentaire ;
- l'interprétation ou l'application des jugements ;
- le montant de la perception jugé disproportionné par le débiteur étant donné sa capacité de payer.

DÉJUDICIARISER LE PROCESSUS DE RÉVISION DE LA PENSION ALIMENTAIRE POUR ENFANT

Depuis la mise en place de la perception automatique des pensions alimentaires, le Protecteur du citoyen reçoit, année après année, des plaintes concernant l'obligation de recourir systématiquement au tribunal pour faire modifier ou annuler une pension alimentaire. Cette rigidité du système va à l'encontre des objectifs de la Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires.

Le Protecteur du citoyen considère que le processus de révision des pensions alimentaires doit être allégé. Or, malgré ses demandes répétées au ministère de la Justice (voir la section intitulée « Ministère de la Justice »), le Protecteur reçoit toujours des plaintes de citoyens qui, même dans des situations simples, doivent s'adresser à la Cour supérieure pour faire modifier ou annuler une ordonnance de pension alimentaire.

¹ Agence du revenu du Québec au 1^{er} avril 2011.

La judiciarisation inutile d'une entente qui fait consensus

Un étudiant majeur s'est vu refuser, par un agent de Revenu Québec, le droit de recevoir directement la pension alimentaire que le Ministère verse actuellement à sa mère.

Le jugement, rendu alors que cet étudiant était mineur, prévoit que la pension alimentaire est payable par le père à sa mère. Pourtant, toutes les parties en cause – l'enfant, la mère et le père – consentent à cette modification. Dans l'état actuel du droit, le Protecteur du citoyen est d'avis que la Direction de la perception des pensions alimentaires n'a eu d'autre choix que de diriger les parties vers les tribunaux. Le Protecteur du citoyen a cependant suggéré que l'enfant majeur vérifie son admissibilité à l'aide juridique afin qu'il puisse obtenir à moindre coût le jugement désiré.

Toujours en rapport avec la déjudiciarisation, le Protecteur du citoyen a pris connaissance d'un jugement de la Cour supérieure² qui permet maintenant à Revenu Québec, dans certaines circonstances, de mettre un terme à l'exécution d'ordonnances de pensions alimentaires. En effet, selon la Cour, Revenu Québec peut mettre fin à une obligation alimentaire découlant d'un jugement lorsqu'il s'agit uniquement de constater une situation de fait admise par les parents et qu'aucun rôle d'appréciation et d'application de la loi servant à déterminer une pension alimentaire n'est en cause. La situation la plus probable où Revenu Québec pourrait utiliser un tel pouvoir est certainement lorsque l'enfant visé par une pension alimentaire a atteint l'âge de la majorité et est pleinement autonome. Le Protecteur du citoyen constate avec satisfaction que Revenu Québec a appliqué les principes de ce jugement en 2010-2011.

L'intervention du tribunal peut être évitée en certaines circonstances

Un père, résidant à l'étranger, demande depuis près d'un an l'arrêt de la saisie de ses prestations de la Régie des rentes du Québec et l'annulation de la pension alimentaire qu'il doit verser pour son fils. Ce dernier a terminé ses études universitaires et le citoyen conteste le fait de devoir obtenir un jugement de la Cour supérieure pour annuler la pension. Il fait notamment valoir qu'il ne peut entamer ces procédures faute de ressources financières et faute de pouvoir revenir au pays. Compte tenu de la Loi, Revenu Québec n'a eu d'autre choix que d'exiger un nouveau jugement pour mettre un terme à la perception de la pension alimentaire.

Plusieurs mois plus tard, le Protecteur du citoyen a appris du débiteur que le fils, pour qui la pension était versée, était vraisemblablement autonome financièrement. Compte tenu de cette circonstance particulière, le Protecteur a demandé à Revenu Québec d'aviser les parties impliquées des nouvelles dispositions permettant à Revenu Québec de mettre un terme à la perception de la pension alimentaire, sans l'intervention du tribunal. Revenu Québec a accepté la proposition du Protecteur du citoyen.

VEILLER À LA PLEINE EXÉCUTION DES JUGEMENTS EN MATIÈRE DE PENSION ALIMENTAIRE

Un droit qui résulte d'un jugement se prescrit généralement à l'issue des dix ans qui suivent le prononcé de ce jugement. Cette règle s'applique en matière de pension alimentaire, mais elle entraîne parfois des pertes de droits.

² P.S. c. M.D., 2010 QCCS 1582.

Il existe des actes légaux qui permettent d'interrompre la période de prescription et, en quelque sorte, de « remettre les compteurs à zéro ». On parle alors d'« actes interruptifs de prescription », lesquels ont pour effet de préserver les droits de percevoir la pension alimentaire.

En 2008-2009, le Protecteur du citoyen a constaté l'absence d'une directive écrite concernant l'interruption de la prescription, tant à l'égard des jugements rendus en faveur de créanciers alimentaires qu'en matière de réclamation d'un trop-perçu auprès de débiteurs alimentaires. Il a donc attiré l'attention de Revenu Québec sur cette situation préjudiciable afin d'éviter que des citoyens qui auraient dû toucher une pension alimentaire par l'intermédiaire du Percepteur soient injustement pénalisés par l'expiration du délai de prescription : les agents devaient connaître cette réalité, lorsque cela était nécessaire, pour que les actes légaux interruptifs puissent être accomplis.

Dans un premier temps, Revenu Québec a rapidement déterminé les dossiers pour lesquels une action urgente était requise. De plus, en février 2011, il a confirmé au Protecteur du citoyen qu'à la fin de l'année 2010, tous les agents de la Direction principale des pensions alimentaires avaient reçu une formation leur permettant :

- d'établir tout acte interruptif;
- d'appliquer la directive selon laquelle ils sont tenus d'attirer l'attention de leurs supérieurs pour que ceux-ci interviennent afin de faire interrompre la prescription.

Une formation avancée a également été donnée sur le même sujet à certaines équipes particulièrement visées par le traitement de ce genre de cas. En dépit de cette avancée, le Protecteur du citoyen considère que le problème n'est pas réglé.

S'appuyant sur des dispositions législatives existantes³, le Protecteur du citoyen a recommandé aux représentants de la Direction de la perception des pensions alimentaires de Revenu Québec de demander une modification à la Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires afin que certains actes de nature administrative permettent une interruption plus automatique de la prescription. Cette mesure assurerait une meilleure protection contre la prescription « prématurée » des droits des citoyens.

L'introduction d'un nouvel article, le 4 mai 2011, à la Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires par le dépôt du projet de loi n° 5, Loi modifiant la Loi sur les impôts, la Loi sur la taxe de vente du Québec et autres dispositions législatives, permettra d'interrompre la prescription par voie administrative, ce qui répond entièrement à la demande du Protecteur du citoyen.

CESSER LA SUSPENSION ILLÉGALE DU PASSEPORT

En vertu d'une loi fédérale, soit la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, Revenu Québec peut demander la suspension du passeport canadien d'un débiteur lorsque celui-ci néglige ou refuse de payer une pension alimentaire fixée par jugement.

³ Cela est actuellement le cas en matière de recouvrement d'une somme due à l'État en matière fiscale (*Loi sur le ministère du Revenu*, L.R.Q. c. M-31) ou en matière d'emploi et de solidarité sociale (*Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, L.R.Q. c. A-13.1.1).

La fin de la suspension du passeport pour non-paiement de la pension alimentaire

Un citoyen a cessé, faute de revenu, de payer une pension alimentaire depuis mars 2010. En conséquence, Revenu Québec s'est prévalu des dispositions de la loi fédérale pour demander et obtenir la suspension du passeport du citoyen. Or, malgré deux jugements subséquents en novembre et en décembre 2010, qui mettaient fin temporairement à toute forme de perception, le percepteur de Revenu Québec refusait de lever la suspension du passeport. Il faisait valoir qu'il s'agissait de jugements temporaires et que l'on ne pouvait présumer de la décision du juge. Procéder autrement contraignait Revenu Québec à reprendre toutes les étapes de la procédure advenant la reprise de l'exécution de la pension alimentaire.

L'analyse du Protecteur du citoyen a fait ressortir que, dans de telles circonstances, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales oblige Revenu Québec à demander sans délai la levée de la suspension du passeport du citoyen. Un avis juridique écrit émanant du Ministère a confirmé la position du Protecteur du citoyen. Revenu Québec a dès lors rapidement appliqué la procédure afin de faire lever la suspension.

L'avis juridique permettra, à l'avenir, aux agents du Centre de perception fiscale de Revenu Québec d'appliquer correctement la loi en pareil cas.

Société de l'assurance automobile du Québec

CODE DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

LES PLAINTES EN 2010-2011

En matière de sécurité routière, les plaintes au sujet de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) ont porté principalement, cette année encore, sur les conditions d'obtention et de conservation du permis de conduire :

- la suspension ;
- l'obligation de produire un rapport médical ou une évaluation par un centre de réadaptation en dépendances ;
- l'échec à l'examen pratique ;
- l'accès graduel à la conduite.

À noter qu'un nouveau type de plainte est cependant apparu en 2010-2011. Plusieurs citoyens ont demandé l'aide du Protecteur du citoyen concernant des problèmes liés aux prélèvements bancaires.

INFORMER DE MANIÈRE APPROPRIÉE LES CITOYENS QUI ONT RECOURS AUX TRANSACTIONS ÉLECTRONIQUES

Dans son plan stratégique 2006-2010, la SAAQ s'était donné comme objectif d'adapter sa prestation de services aux besoins et aux attentes de la population de même qu'à sa capacité de payer. C'est dans cette optique qu'elle visait à augmenter à 28,1 %, du début de l'année 2007 à la fin de l'année 2010, la part relative des services électroniques transactionnels concernant les permis de conduire et

l'immatriculation. Au 31 décembre 2009, cet objectif semblait en bonne voie d'être atteint puisque les transactions électroniques représentaient déjà 25,6 % des modes de prestation de services liés aux permis et à l'immatriculation. C'est également aux mêmes fins que la SAAQ a implanté, en 2008, le mode de paiement du permis et de l'immatriculation par prélèvements bancaires automatiques et l'étalement des paiements sur 6 ou 12 mois.

Malgré les avantages qu'ils en retirent, les citoyens qui recourent à ces modes de transaction s'exposent parfois à des conséquences imprévues et non souhaitées. Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la SAAQ pour qu'elle améliore la qualité de l'information sur son site Web et modifie certaines pratiques liées aux transactions électroniques et aux prélèvements bancaires automatiques.

Il va de soi que, en choisissant ce mode de transaction, chaque utilisateur doit être conscient qu'une fois terminée la transaction est irréversible et qu'il devra assumer les conséquences de ses erreurs, le cas échéant. Demander à la SAAQ de traiter toutes les demandes de correction ou de modification après coup aurait pour effet d'annuler le bénéfice recherché, à savoir l'accélération du service.

En contrepartie, la SAAQ a la responsabilité de s'assurer que les citoyens sont bien informés des conséquences des choix qu'ils font au moment d'une transaction électronique. C'est ainsi que la SAAQ a ajouté des messages d'alerte à son panorama de mise au rancart afin de clarifier la distinction entre cette opération et celle d'un remisage. Pour remettre sur la route un véhicule mis au rancart, le propriétaire a l'obligation réglementaire de le soumettre à une vérification mécanique, ce qui n'est pas le cas pour un remisage de moins de 12 mois.

Cette année, à la suite d'une plainte, le Protecteur a demandé à la SAAQ d'ajouter des précisions au panorama de « déremisage » d'un véhicule routier.

Le réseau Internet et la facturation automatique

Chaque printemps, un citoyen « déremise » sa voiture décapotable pour la belle saison. Cette année, il décide de s'y prendre quelques jours à l'avance pour éviter la surcharge et la lenteur des services en ligne au début du mois d'avril, mois où il souhaite utiliser à nouveau sa voiture. Il procède donc à la transaction le 29 mars. Au terme de l'opération, il s'étonne de n'avoir pu indiquer la date souhaitée du « déremisage ». La SAAQ l'informe alors qu'il est impossible de procéder à cette transaction par anticipation, le système générant automatiquement une facture pour le mois au cours duquel elle est réalisée. Par conséquent, le citoyen devra acquitter les droits d'immatriculation pour le mois de mars. À la demande du Protecteur du citoyen, la SAAQ a ajouté des explications en ce sens sur le panorama de « déremisage » de ses services en ligne SAAQclic.

DEMEURER À L'ÉCOUTE DES BESOINS DES UTILISATEURS DES PRÉLÈVEMENTS BANCAIRES AUTOMATIQUES

La modalité de paiement des droits du permis de conduire et de l'immatriculation des véhicules routiers que constituent les prélèvements bancaires automatiques a été implantée en 2008 pour permettre aux citoyens de faire face à l'augmentation importante de la contribution d'assurance. Elle leur offre le choix de payer la somme due en un seul prélèvement ou d'étaler les paiements sur 6 ou 12 mois. Si l'étalement est choisi, des intérêts au taux des dettes fiscales sont ajoutés à chaque prélèvement. Ce sont généralement les gens les plus vulnérables financièrement qui ont recours aux prélèvements automatiques et à l'étalement des paiements. En ce sens, le Protecteur du citoyen

estime qu'il est d'autant plus important de s'assurer qu'ils n'ont pas à subir les conséquences financières des limites de ce mode de paiement.

Depuis l'implantation du système, plusieurs problèmes ont été mis en lumière par les plaintes soumises au Protecteur du citoyen :

- l'impossibilité de reporter un prélèvement à une date ultérieure malgré la demande de la personne qui sait qu'elle n'aura pas les fonds suffisants à la date prévue. Le prélèvement aura donc lieu à la date statutaire. Résultat : des frais pour fonds insuffisants sont chargés à la personne et des intérêts additionnels s'ajoutent aux prélèvements suivants. Après deux rejets, les prélèvements automatiques ne sont plus autorisés ;
- aucune consultation possible, par les préposés de la SAAQ, du registre de l'étalement des prélèvements automatiques lorsqu'un citoyen demande une transaction susceptible d'avoir un impact sur l'étalement en cours, comme la modification des coordonnées bancaires, le remisage d'un véhicule routier, la mise au rancart ou la vente d'un véhicule. Par conséquent, le citoyen ignore les conséquences de sa transaction sur les prélèvements en cours et à venir ;
- alors qu'aucun avis de paiement annuel n'est envoyé lorsque les droits d'une personne sont suspendus, des avis de reconduction sont produits pour les prélèvements bancaires automatiques. En l'absence d'avis contraire retourné par le client, la SAAQ reconduit alors les prélèvements bancaires pour l'année suivante, conformément au Règlement sur l'immatriculation des véhicules routiers et au Règlement sur les permis. Résultat : le compte dans lequel sont effectués les prélèvements ne contiendra peut-être pas les fonds suffisants, le titulaire ne les ayant pas prévus, avec les conséquences mentionnées plus haut. À la suite d'une plainte d'un citoyen, le Protecteur du citoyen a demandé que la SAAQ mette fin à l'envoi des avis de reconduction lorsque les droits sont suspendus. Depuis janvier 2010, plus aucun avis n'est transmis dans ces circonstances.

Un imbroglio numérique

Une dame a adhéré aux prélèvements bancaires automatiques. Ceux-ci ont lieu le 5 de chaque mois. Le 4 novembre, elle se rend dans un centre de services pour modifier les coordonnées bancaires pour ses prélèvements à compter du mois suivant. Dans les faits, un prélèvement est effectué dès le lendemain, à partir du nouveau compte qui ne contenait pas encore les fonds suffisants. Deux autres tentatives sont faites fin novembre et début décembre, malgré une lettre de la dame demandant à la SAAQ de mettre fin aux prélèvements bancaires automatiques. Résultat : on lui charge des frais de 35 dollars pour fonds insuffisants. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, ces frais ont été annulés. La SAAQ a aussi exigé de ses préposés et mandataires qu'ils consultent le registre de l'étalement des prélèvements bancaires automatiques chaque fois qu'un citoyen requiert une transaction ayant un impact sur ses prélèvements, pour pouvoir alors l'en informer s'il le demande. Bien qu'il s'agisse d'une amélioration, le Protecteur du citoyen estime que les préposés devraient systématiquement offrir de donner l'information et ne pas attendre que les citoyens le demandent.

Consciente des problèmes relatifs aux prélèvements bancaires automatiques, la SAAQ a amorcé en 2010 une réflexion pour dégager des pistes de solution et éviter de pénaliser une clientèle souvent vulnérable. À la suite de cette réflexion, elle a entrepris, en 2010-2011, une série de correctifs visant à réduire les rejets, améliorer les communications écrites avec la clientèle, rafraîchir la formation des préposés et modifier le système informatique. D'autres mesures sont envisagées pour 2011-2012.

DONNER SUITE À LA RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Dans son rapport annuel 2008-2009, le Protecteur du citoyen recommandait à la SAAQ de revoir ses systèmes informatiques de façon à permettre une vérification rapide de l'ensemble du dossier d'un citoyen qui effectue une transaction dans un centre de services, tant en matière de permis qu'en ce qui a trait à l'immatriculation, et pour éviter des exigences contraires à la Loi.

À la suite de cette recommandation, une analyse pour la refonte des systèmes informatiques a été entreprise par la SAAQ en vue d'assurer un service conforme aux exigences du Code de la sécurité routière. Le Protecteur du citoyen sera attentif à l'évolution de ces travaux au cours de la prochaine année.

RÉACTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN AUX PROJETS DE LOI ET DE RÈGLEMENT

Le Protecteur du citoyen a commenté le projet de loi n° 71, intitulé Loi modifiant le Code de la sécurité routière et d'autres dispositions législatives. Son intervention concernait le port obligatoire du casque pour les cyclistes de 12 ans et moins, et certaines modalités de sécurité à l'occasion des opérations de déneigement. Un résumé se trouve à la page 116 du présent rapport annuel, dans la section intitulée « Bilan de la veille législative et réglementaire ».

Société de l'assurance automobile du Québec

INDEMNISATION DES ACCIDENTÉS DE LA ROUTE

LES PLAINTES EN 2010-2011

Par rapport à l'an dernier, les plaintes formulées en 2010-2011 auprès du Protecteur du citoyen en matière d'indemnisation des accidentés de la route concernant la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) ont diminué. Elles sont principalement liées au délai de traitement des dossiers et à l'omission de rendre une décision ou de la transmettre par écrit.

INTERRUPTION ILLÉGALE DE L'INDEMNITÉ POUR FRAIS DE GARDE

La SAAQ peut verser une indemnité pour frais de garde lorsqu'une personne n'est pas en mesure de prendre soin de ses enfants à la suite d'un accident de la route. Le Protecteur du citoyen a constaté que la SAAQ interrompt le versement de cette indemnité dans les cas où il y a une demande d'expertise médicale à son initiative. La SAAQ a confirmé que cette pratique est généralisée. Il existe même une lettre type pour informer les accidentés à ce sujet. Aucun droit de révision n'y est mentionné.

La Loi sur l'assurance automobile prévoit que l'indemnité pour frais de garde doit être versée aussi longtemps que dure l'incapacité de la victime de prendre soin d'une personne selon les critères définis par cette loi. Lorsque la SAAQ interrompt le versement de l'indemnité, elle ne sait pas si la victime est apte à s'occuper d'une telle personne, l'évaluation médicale servant justement à obtenir un avis. Par ailleurs, selon cette loi, la cessation du versement de l'indemnité est effective à la fin de la semaine pendant laquelle l'incapacité de la victime prend fin. Enfin, cette loi prévoit également les motifs pour lesquels une indemnité peut être refusée, suspendue, cessée ou réduite.

Le Protecteur du citoyen a jugé que la pratique d'interrompre l'indemnité à l'occasion d'une demande d'expertise médicale était illégale. Il a donc recommandé à la SAAQ d'y mettre fin, ce que l'organisme a accepté. Si la SAAQ verse des sommes en trop, elle pourra les récupérer en vertu des pouvoirs que lui confère sa loi.

L'obligation de rendre une décision écrite et motivée

À la suite d'une décision du Tribunal administratif du Québec, la SAAQ doit payer une indemnité de remplacement du revenu à une victime qu'elle a antérieurement estimée capable d'exercer son emploi. Comme le Tribunal ne se prononce pas sur la date de fin de l'incapacité, la SAAQ doit indemniser cette personne jusqu'au moment où elle pourra à nouveau occuper son emploi.

Par la suite, la SAAQ met fin à l'indemnité sur la base d'une expertise médicale, sans toutefois faire part de sa décision par écrit au citoyen. Ce dernier s'adresse alors au Protecteur du citoyen, en faisant valoir que, en l'absence d'une telle décision, il ne peut pas exercer son droit de révision.

Dans ce cas précis, la SAAQ ayant effectivement omis de rendre une décision sur la fin de l'incapacité, elle ne pouvait mettre fin au versement de l'indemnité de remplacement du revenu. En vertu de la Loi sur l'assurance automobile, cette indemnité doit continuer d'être versée jusqu'à la date de la décision, laquelle doit être motivée et transmise par écrit à la victime. C'est ce que le Protecteur du citoyen a rappelé à la SAAQ, qui a accepté de donner suite à sa demande.

Une décision concernant l'inaptitude au travail et un rattrapage de... dix ans

Le 3 mai 1996, une citoyenne est victime d'un accident d'automobile qui lui cause un grave traumatisme crânien. En 1998, la SAAQ rend une décision par laquelle elle déclare que la citoyenne est apte à exercer un emploi de téléphoniste en télémarketing. En 2005, la citoyenne subit une rechute et, en 2009, la SAAQ déclare qu'elle est inapte à exercer tout emploi depuis lors.

Étant d'avis que les expertises médicales réalisées à la demande de la SAAQ à la suite de sa rechute démontrent plutôt qu'elle n'a jamais été apte à travailler depuis son accident de 1996, la citoyenne demande à l'organisme de la reconnaître inapte depuis ce temps, ce qu'il lui refuse.

Le Protecteur du citoyen a constaté que les éléments au dossier permettaient à la SAAQ de conclure que, malgré les tentatives effectuées par la citoyenne pour pouvoir se maintenir en milieu scolaire et en stage depuis son accident d'automobile, elle n'avait jamais été apte à occuper un emploi en conformité avec les exigences réelles du marché du travail depuis son accident de 1996. Le Protecteur du citoyen a donc demandé à la SAAQ de revoir la capacité de la citoyenne à travailler depuis cet accident. Il a cependant dû effectuer plusieurs démarches auprès de différentes instances de la SAAQ. Celle-ci a finalement accepté de donner suite à sa recommandation, ce qui a valu à la citoyenne une augmentation de son indemnité de remplacement du revenu de 250 dollars toutes les deux semaines et un montant rétroactif de 125 229 dollars, auxquels se sont ajoutés des intérêts de 26 779 dollars.

RÉACTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN AUX PROJETS DE LOI ET DE RÈGLEMENT

Le Protecteur du citoyen a commenté le Règlement modifiant le Règlement sur le remboursement de certains frais médicaux. Son intervention concernant les sommes déboursées par la personne accidentée pour l'obtention d'un rapport médical se trouve à la page 117 du présent rapport annuel, dans la section intitulée « Bilan de la veille législative et réglementaire ».

Tribunal administratif du Québec

Le Protecteur du citoyen accorde une importance primordiale à l'application des principes de la Loi sur la justice administrative. Entre autres effets, cette loi institue le Tribunal administratif du Québec qui a pour fonction, selon les cas prévus, de statuer sur les recours exercés à l'encontre des décisions des diverses autorités de l'administration publique.

RÉDUIRE LES DÉLAIS EN MATIÈRE D'ASSURANCE AUTOMOBILE : UNE PRIORITÉ

La hausse importante des recours en assurance automobile dont est saisi le Tribunal depuis 2006 préoccupe le Protecteur du citoyen et il en a fait état dans ses deux derniers rapports annuels. Cette hausse est due principalement aux efforts qu'a faits la Société de l'assurance automobile du Québec pour résorber son retard à transmettre au Tribunal les dossiers des accidentés de la route et à traiter les demandes de révision administrative en fonction du délai de 90 jours prévu à la Loi.

La hausse de l'inventaire du Tribunal cause inévitablement des retards importants dans le traitement des recours des accidentés de la route et prive ces derniers de leur droit d'obtenir justice dans des délais raisonnables. Dans de nombreux cas, l'effet sur la qualité de vie des citoyens est majeur, comme lorsque la Société refuse d'accorder une indemnité de remplacement du revenu ou qu'elle décide d'y mettre fin. Le Tribunal doit être en mesure de traiter leur recours dans un délai raisonnable.

Dans l'élaboration de son plan stratégique 2008-2012, le Tribunal a tenu compte de cette problématique. Il a conçu un plan d'action et, depuis 2008, a mis en place plusieurs mesures afin d'atteindre son objectif à long terme de résorption de l'inventaire des dossiers en matière d'assurance automobile. Le Protecteur du citoyen retient notamment que le Tribunal :

- a augmenté le nombre d'audiences et de séances de conciliation ;
- a investi des efforts importants dans la conciliation qu'il privilégie comme mode de résolution des litiges ;
- a révisé les processus de travail pour assurer une gestion personnalisée des dossiers ;
- a procédé à l'analyse des dossiers pour une meilleure gestion de l'inventaire et un repérage des difficultés particulières ;
- a nommé des juges administratifs coordonnateurs.

ASSURER LA CÉLÉRITÉ DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

Malgré ces mesures mises en place, le Protecteur du citoyen constate que :

- depuis 2006, le Tribunal ouvre toujours plus de dossiers qu'il n'en ferme ;
- de 2009 à 2010, il y a augmentation de l'inventaire des dossiers et du délai moyen de traitement, tandis que le nombre de dossiers fermés et le nombre d'audiences ont diminué.

IMPACT DES SÉANCES DE CONCILIATION

Comme cela a été mentionné précédemment, le Tribunal a notamment privilégié la conciliation en tant que moyen de résorber l'inventaire des dossiers en matière d'assurance automobile.

Dans un premier temps, le Protecteur du citoyen constate que le Tribunal atteint ainsi son objectif de tenir plus de séances de conciliation. Toutefois, bien que ces résultats soient positifs, le Protecteur du citoyen croit qu'ils sont loin de permettre au Tribunal d'atteindre son objectif de résorption de l'inventaire de dossiers.

RÉDUIRE L'INVENTAIRE ET LES DÉLAIS DE TRAITEMENT

Le Protecteur du citoyen se questionne sur la cible retenue par le Tribunal relativement à son inventaire de dossiers. Il constate notamment que celle-ci a beaucoup varié au cours des dernières années :

- en 2007-2008, le Tribunal avait comme objectif de ramener l'inventaire à moins de 5 000 dossiers d'ici 2011;
- en 2008-2009, la cible est passée à 4 500 dossiers d'ici le 31 mars 2012;
- en 2009-2010, aucune cible n'apparaissait dans le plan opérationnel du Tribunal;
- selon le plan opérationnel 2010-2011, la cible actuellement retenue consiste à ramener l'inventaire au niveau constaté au 31 mars 2007, soit 7 161 dossiers.

Quant au délai moyen de traitement, qui s'élève maintenant à près de deux ans pour les dossiers en matière d'assurance automobile, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il atteint un niveau inacceptable en ce qui concerne les principes de justice administrative. Les résultats observés sont fort préoccupants. Ils démontrent clairement que les mesures mises en place par le Tribunal depuis 2008 ne lui permettent pas, dans un premier temps, de freiner la hausse de l'inventaire et qu'elles sont en conséquence loin de contribuer à sa résorption. Dans ce contexte, le Tribunal doit se fixer des objectifs raisonnables de réduction du délai moyen de traitement qui lui permettront de guider son action.

DISPOSER DES RESSOURCES SUFFISANTES

Pour faire face à la hausse de son inventaire, le Tribunal doit disposer des ressources humaines suffisantes. À cet égard :

- par comparaison avec l'effectif total autorisé lors de sa création en 1998, le Tribunal a subi une réduction de près de 17 % du nombre de postes de juges administratifs; en date du 31 août 2010, 18 postes à temps plein et 5 postes à temps partiel étaient vacants;
- le nombre de postes de juges administratifs à la Section des affaires sociales est demeuré relativement stable malgré la hausse importante de l'inventaire de dossiers en matière d'assurance automobile. Le Protecteur du citoyen note cependant certains délais dans la nomination des juges administratifs.

Au début de l'année 2010, le Tribunal a informé le Protecteur du citoyen que le Secrétariat du Conseil du trésor avait refusé de le soustraire temporairement à toute nouvelle réduction de son effectif de soutien et maintenait la règle d'un remplacement de quatre personnes sur dix lors des départs à la retraite. Le Protecteur du citoyen continuera de suivre de près l'évolution de la situation au cours des prochains mois.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a pris acte de la nomination, le 16 mars 2011, de huit juges administratifs à temps plein à la Section des affaires sociales et de cinq à temps partiel. Leur apport devrait être déterminant durant la prochaine année pour améliorer la diligence du Tribunal.

RECOMMANDATIONS

CONSIDÉRANT que l'article 1 de la Loi sur la justice administrative définit la spécificité de cette sphère de justice et a pour objet d'assurer la qualité des services publics, leur célérité et leur accessibilité, de même que de garantir le respect des droits fondamentaux des citoyens;

CONSIDÉRANT que le Tribunal doit prendre les mesures voulues pour assurer la célérité du processus décisionnel;

CONSIDÉRANT que le Tribunal poursuit l'objectif qui consiste à résorber l'inventaire de dossiers en matière d'assurance automobile;

CONSIDÉRANT la hausse importante de l'inventaire des dossiers en matière d'assurance automobile depuis 2006;

CONSIDÉRANT l'augmentation du délai moyen de traitement des dossiers en matière d'assurance automobile qui atteint près de deux ans;

CONSIDÉRANT que le délai moyen de traitement des dossiers en matière d'assurance automobile est déraisonnable et qu'il peut être source de préjudice pour les citoyens;

CONSIDÉRANT les résultats constatés en date du 31 mars 2010, qui démontrent clairement que les mesures mises en œuvre par le Tribunal depuis les deux dernières années ne lui permettent pas d'atteindre son objectif et que la situation continue de se détériorer;

le Protecteur du citoyen recommande au Tribunal administratif du Québec, concernant ses responsabilités administratives :

- de prendre les mesures qui s'imposent afin de traiter le volume de dossiers et de résorber l'inventaire de dossiers en matière d'assurance automobile;
- de mettre en place, pour les accidentés de la route vivant les situations les plus critiques, des mesures d'atténuation comme un mécanisme temporaire et systématique de priorisation des dossiers en fonction de la gravité et de l'urgence afin de minimiser l'impact des délais pour les citoyens. Ce mécanisme temporaire, administré par le Tribunal, permettrait d'examiner, de façon proactive, l'ensemble des dossiers dès leur inscription, et ce, contrairement à la requête incidente qui est une mesure d'exception;
- de se donner des cibles, à court et à moyen terme, notamment sur la réduction de son inventaire et la réduction du délai moyen de traitement.

Le Protecteur du citoyen souhaite être informé du suivi apporté à ses recommandations d'ici le 30 septembre 2011.

COMMENTAIRES DU TRIBUNAL

« Il est impératif que soit pris en compte, en plus des éléments mentionnés, que des efforts additionnels ont été entrepris concernant la diminution de l'inventaire pour les dossiers de la SAAQ, soit le développement d'outils informatiques permettant la caractérisation des dossiers en inventaire, qui se concrétisera dans la nouvelle planification de mise au rôle à compter du 3 octobre 2011 par l'ajout de 10 rôles additionnels en conciliation et de 48 rôles additionnels en adjudication.

Des démarches ont déjà été entreprises auprès du Conseil du trésor afin de réviser le taux de remplacement de quatre personnes sur dix lors des départs à la retraite.

Enfin, tel que prévu au décret constitutif du Tribunal, 97 juges administratifs étaient identifiés comme nécessaires pour la réalisation de sa mission. La nomination de nouveaux juges administratifs pour se rapprocher de cette cible est plus que souhaitable pour une réalisation pleine et entière de sa mission. »