

**26<sup>e</sup> RAPPORT ANNUEL 1995-1996**

**POUR UN ÉTAT QUI ASSURE UN JUSTE ÉQUILIBRE**

---

**COMMENTAIRES  
ET  
RÉFLEXIONS  
DU  
PROTECTEUR  
DU  
CITOYEN**

---

1.

## COMMENTAIRES ET RÉFLEXIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

**C**ette année, le Protecteur du citoyen se doit de rappeler son rôle (1.1) qui n'est pas toujours compris par l'Administration et le Parlement, et qui nécessitera de la part du Protecteur du citoyen un effort constant pour mieux leur faire connaître sa raison d'être et ses critères d'intervention (1.2). Dans son rôle de surveillance du respect des valeurs démocratiques et des droits de la personne, il assure un équilibre entre les attentes des citoyens à l'égard des services gouvernementaux et l'Administration qui offre ces services et qui prend, quotidiennement, des milliers de décisions qui affectent les droits des citoyens. À travers ses enquêtes et ses interventions, il ne peut éviter de susciter des réflexions et de faire part de ses préoccupations (1.3) sur la responsabilisation de l'Administration envers les citoyens (l'imputabilité de l'Administration 1.3.1) qui doit se traduire ultimement par une éthique des services publics (1.3.1.10).

De plus, l'Administration, dans son désengagement relatif découlant des contraintes des finances publiques, se doit de concilier habilement la lutte au déficit et la lutte à l'exclusion (1.3.2). Il faut favoriser l'égalité des chances pour ne pas vivre à deux vitesses (1.3.3). La pauvreté marginalise et provoque l'exclusion des citoyens. Enfin, le développement de la technologie ne doit pas compromettre la relation de confiance et la communication entre la population et l'Administration. Elle ne doit pas porter atteinte indûment à la vie privée des citoyens (1.3.4). Ces relations aboutissent au rappel du Pacte social du Protecteur du citoyen visant l'amélioration des services publics au bénéfice des citoyens et la prévention de l'arbitraire (1.4).

## **1.1 POURQUOI LE PROTECTEUR DU CITOYEN ?**

### **1.1.1 Une autorité publique de surveillance qui vise à assurer un équilibre entre les citoyens et l'Administration**

Le Protecteur du citoyen est une autorité publique indépendante dont le rôle est de prévenir et corriger les erreurs, l'arbitraire et les injustices de l'administration publique. Cette institution joue un rôle primordial à cause du pouvoir de l'Administration qui, à notre époque, souffre de gigantisme et de complexité. Il existe un certain déséquilibre entre l'Administration et la population, d'autant plus que l'Administration constitue un monopole devant qui le citoyen devient captif<sup>1</sup>. Même si, règle générale, l'administration publique réagit bien envers les citoyens, il reste que lorsqu'elle dérape, les conséquences sont très graves.

### **1.1.2 Un recours simple pour la solution des conflits**

La fonction d'Ombudsman ou de Protecteur du citoyen existe depuis des centaines d'années. Presque tous les pays démocratiques se sont dotés d'une telle institution pour donner aux citoyens un moyen d'opposer un contrepoids aux excès et erreurs de la bureaucratie. Bien sûr, il existe d'autres recours, comme le recours aux tribunaux judiciaires et administratifs, ainsi que des mécanismes de reconsidération des décisions dans les ministères et les organismes. On ne peut non plus ignorer le rôle important des parlementaires qui portent assistance à leurs commettants. Tous les recours ont leur particularité et leur spécificité.

Mais le Protecteur du citoyen est un recours original : il n'est ni juge, ni administrateur, ni arbitre, ni conseil, ni groupe de pression. Il prend position au sujet de problèmes qui sont généralement portés à son attention par les citoyens ; dans certains cas, il intervient de sa propre initiative. Cette originalité se retrouve aussi dans ses interventions qui peuvent viser tant la légalité que la raisonnable des gestes et décisions de l'Administration. Le Protecteur du citoyen constitue un recours très accessible pour les citoyens puisqu'il est gratuit et

---

1. Selon la Cour suprême du Canada, la prolifération des organismes publics constitue « un risque plus grand de mauvaise administration, d'abus de pouvoir et d'insensibilité bureaucratique ». *British Columbia Development Corporation c. Friedman (Ombudsman)* (1984) 2 R.C.S. 447, page 459.

dénué de formalités : les citoyens n'ont pas à remplir un formulaire, se déplacer ou se présenter à titre de témoin comme devant une commission. En somme, ce recours est à la portée des citoyens.

### 1.1.3 Un recours de type démocratique

C'est aussi un recours de type démocratique. La démocratie est un régime selon lequel les citoyens délèguent des pouvoirs à des parlementaires qui doivent les représenter. C'est le gouvernement du peuple et le Protecteur du citoyen y joue un rôle essentiel.

Selon la Cour suprême du Canada, « les contrôles traditionnels de la mise en oeuvre et de l'administration des programmes et politiques du gouvernement, savoir (sic) les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, ne sont pas complètement adaptés à la surveillance qu'exige une bureaucratie croissante, ni parfaitement capables de l'assurer ».<sup>2</sup> Donc l'Ombudsman s'occupe beaucoup du quotidien et peut avoir une vision plus complète de ce qui touche les citoyens de près. Le besoin d'une institution telle que le Protecteur du citoyen, dans une société démocratique, n'est plus à démontrer. Dans ce régime, les citoyens se sont donné plusieurs moyens de protéger leurs droits et intérêts, dont le recours au Protecteur du citoyen.

### 1.1.4 Un recours qui favorise la transparence de l'appareil public

Le Protecteur du citoyen contribue aussi à faire ressortir la face moins visible de l'Administration. « Ce qui importe davantage, ses pouvoirs d'enquête peuvent permettre d'étaler au grand jour des cas de mauvaise administration bureaucratique qui, autrement, passeraient inaperçus. L'Ombudsman (traduction) "peut faire la lumière dans des coins sombres, même en dépit de ceux qui préféreraient tirer le rideau".<sup>3</sup> À cet égard, un exemple éloquent : l'enquête du Protecteur du citoyen sur les accidents survenus sur le boulevard Métropolitain en janvier 1996 révèle la négligence du ministère des Transports, malgré les déclarations des autorités qui considéraient ne pas être la cause de ces accidents.<sup>4</sup>

---

2. Voir note 1

3. *British Columbia Development Corporation c. Friedman (Ombudsman)* (1984) 2 R.C.S. 447, page 461 (La Cour suprême du Canada cite ici le Juge Milvain de la Cour suprême de l'Alberta, dans l'arrêt *Re Ombudsman Act* (1970), 72 W.W.R. 176).

4. Voir 2.1.11.1

### 1.1.5 Une autorité indépendante et sans parti pris

« Ombudsman » est un mot suédois qui signifie « celui qui parle pour autrui » ou porte-parole. Mais ce n'est pas tout. Avec ses pouvoirs d'enquête, il intervient auprès de l'administration publique et la convainc de modifier ses attitudes et ses décisions. Mais son efficacité, associée à sa crédibilité, repose sur son indépendance vis-à-vis l'Administration qu'il surveille. Sa neutralité et son indépendance en font une institution non partisane. Le citoyen qui a recours au Protecteur du citoyen peut être assuré que son problème sera examiné dans sa totalité et de la manière la plus objective possible.

### 1.1.6 Une autorité qui a un droit de regard limité

Même si le Protecteur du citoyen intervient auprès de l'administration publique, son pouvoir d'enquête est limité à 80 ministères et organismes alors qu'il y en a plus de 1 000 qui prennent des décisions qui affectent les droits des citoyens. Dans les faits, il y a plus de 300 000 employés de l'État dont les décisions ou les actes ne sont pas assujettis au Protecteur du citoyen. Ce dernier intervient seulement auprès de 50 000 employés du gouvernement.

En effet, selon la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, celui-ci intervient au sujet de l'acte ou de l'omission d'une personne faisant partie d'un ministère ou d'un organisme dont le personnel est nommé et rémunéré selon la *Loi sur la fonction publique*. Or, plusieurs employés de l'État ne sont pas régis par cette loi et ne sont pas par conséquent assujettis au contrôle du Protecteur du citoyen. Ils sont rattachés à des services publics tels le réseau scolaire, le réseau de la santé et des services sociaux, la Commission des droits de la personne et de protection des droits de la jeunesse, la Commission des services juridiques, services payés par les taxes et les impôts des citoyens. Ils constituent la majorité des employés de l'État. Or, dans les autres provinces et les pays démocratiques, un ombudsman peut généralement intervenir sur tout acte administratif, ce qui couvre, dans la plupart des cas, les actes posés par tous les services publics. Québec fait partie des exceptions et l'on comprend pourquoi les citoyens qui s'adressent au Protecteur du citoyen n'acceptent pas que ce dernier ne puisse intervenir pour leur compte qu'en fonction d'un organisme visé. La situation est paradoxale. Tout citoyen peut s'adresser au Protecteur du citoyen pour contester le changement de vocation d'un hôpital, mais il ne peut s'adresser à lui si, par exemple, un hôpital ne lui fournit pas les services

de santé auxquels il a droit. Un citoyen peut demander d'enquêter sur une décision du Curateur public mais le Protecteur du citoyen devra refuser sa plainte si elle vise la Commission des services juridiques.

#### 1.1.7

### **Un agent de changement guidé par des valeurs démocratiques**

Le Protecteur du citoyen peut aussi appeler l'attention du gouvernement lorsqu'il juge que des réformes administratives, législatives ou réglementaires favoriseraient la protection et l'exercice des droits des citoyens. En ce sens, il joue aussi le rôle d'un agent de changement. À cet égard, les interventions du Protecteur du citoyen notamment sur la réforme de la justice administrative<sup>5</sup>, sur la sécurité dans le transport scolaire<sup>6</sup> et la vie privée<sup>7</sup> témoignent de cette réalité.

Ses recommandations et avis au gouvernement sont guidés par les valeurs démocratiques qui prévalent dans notre société, notamment égalité, individualité et représentativité. Si le gouvernement tire sa légitimité de la délégation que lui accordent les citoyens, l'Ombudsman, à titre de porte-parole de ces derniers, devient un acteur important dans la protection de ces valeurs.

#### 1.1.8

### **Une autorité qui s'inspire des attentes légitimes des citoyens...**

Ces valeurs se manifestent dans les attentes légitimes des citoyens face à leurs représentants. Elles peuvent se diviser en trois grandes catégories. D'abord, les citoyens veulent un État à leur service qui respecte et protège leur vie privée et qui, par son sens de la justice, contribue à rétablir l'équilibre entre les personnes par une redistribution équitable de la richesse et par le développement de moyens inclusifs. Par ailleurs, l'État doit aussi se comporter en administrateur responsable des fonds publics; il doit donc, à cette fin, gérer efficacement dans un souci d'économie et d'efficacité. Enfin, l'État doit rendre compte de ses décisions et faire preuve de vision; il doit donc planifier à long terme, afin que les actions d'aujourd'hui n'hypothèquent pas indûment les générations futures.

---

5. Voir 2.1.5.5

6. Voir 2.1.11.3

7. Voir 1.3.4.2.2

Les recommandations du Protecteur du citoyen visent à rappeler que certaines décisions privilégient un élément au détriment de l'autre. Ses analyses tiennent donc compte de l'ensemble des attentes légitimes des citoyens en les situant dans le contexte socio-économique.

#### 1.1.9

### **... et qui doit tenir compte des contraintes gouvernementales**

Ainsi, il doit expliquer tant aux citoyens qu'aux dirigeants que les décisions gouvernementales sont justes si elles prennent en compte tous les aspects mis en relief dans ces valeurs auxquelles le Protecteur du citoyen adhère. C'est d'ailleurs dans le but de concilier les attentes des uns et les responsabilités des autres que le Protecteur du citoyen a publié, dans son rapport annuel 1994-1995, un Pacte social entre l'État et les citoyens. Ce Pacte vise à réduire le déséquilibre qui existe entre l'Administration et la population et à indiquer comment l'Administration peut mieux servir celle-ci et être pleinement responsable de ses actes ou omissions.<sup>8</sup>

Aujourd'hui encore, l'application des principes qui y sont énoncés sont de nature à rendre justice aux uns et aux autres. Plusieurs de ces règles sont d'ailleurs reprises dans le projet de réforme de la justice administrative. Par ailleurs, plusieurs organismes gouvernementaux s'en inspirent au moment de lancer des programmes d'amélioration de leurs services. Dès 1995, le Premier ministre rappelait aux administrateurs publics que le Pacte social proposé par le Protecteur du citoyen devait permettre de concilier la qualité des services et l'impact des compressions budgétaires. Il faut s'en réjouir.

Dans ce contexte, le Protecteur du citoyen a dû, cette année, expliquer à des groupes de citoyens qu'en décidant de procéder à la fermeture de certains petits hôpitaux, l'État avait, malgré certains inconvénients pour les citoyens et bien que d'autres moyens eussent pu être utilisés, géré de façon responsable, en s'assurant de la protection de la santé publique et en tentant de préserver les acquis d'universalité et d'accessibilité du système de santé<sup>9</sup>. Par contre, il a également dû dénoncer une partie des coupures dans le secteur de la sécurité du revenu, parce que celles-ci faisaient porter une charge inéquitable aux plus démunis.

En agissant ainsi, le Protecteur du citoyen ne s'érige pas en critique des choix politiques. Il éveille l'attention des dirigeants

---

8. Ce Pacte est reproduit en 1.4

9. Voir 2.1.8.1



sur les conséquences prévisibles de certaines décisions qui ne respectent pas l'ensemble des attentes démocratiques. En ce sens, le Protecteur du citoyen est cette personne que l'Assemblée nationale désigne comme le chien de garde du gouvernement. Il contribue à la transparence dont doit faire preuve l'État et s'assure que les droits des personnes soient respectés.

Pourtant, ce rôle, sans doute parce qu'il dérange à l'occasion, est parfois mal compris, parfois même des parlementaires.

1.2

## **LE PROTECTEUR DU CITOYEN : UN RÔLE QU'IL N'EST PAS TOUJOURS FACILE DE COMPRENDRE**

**L**es pouvoirs et la compétence du Protecteur du citoyen sont de plus en plus contestés par certains ministères et organismes du gouvernement. De plus, récemment, la Commission parlementaire des institutions s'est interrogée sur l'étendue de ses pouvoirs. Le Protecteur du citoyen sent le besoin urgent d'une clarification.

1.2.1

### **Le Protecteur du citoyen devant la Commission parlementaire des institutions**

Chaque année, le Protecteur du citoyen adresse son rapport annuel au président de l'Assemblée nationale. La Commission parlementaire des institutions, composée de députés de toutes les formations politiques siégeant à l'Assemblée nationale, est mandatée par celle-ci pour entendre à ce sujet le Protecteur du citoyen. C'est de cette façon que ce dernier rend compte de ses activités et c'est l'occasion pour les députés d'échanger avec lui sur le contenu de son rapport annuel. Cette année, la Commission des institutions s'est penchée sur l'étude des rapports annuels des années 1993-1994 et 1994-1995.

1.2.2

### **Des parlementaires qui s'interrogent, à juste titre, sur le rôle et les pouvoirs du Protecteur du citoyen**

Dès les premiers échanges avec la Commission, des parlementaires se sont interrogés sur le droit que possède le Protecteur du citoyen d'intervenir dans certains dossiers. Parfois, des parlementaires pensent que le Protecteur du citoyen critique des choix politiques et outrepassé ses pouvoirs. La position du Protecteur du citoyen est toujours délicate lorsque le doute surgit dans l'esprit des parlementaires, alors pourtant qu'il est la personne désignée par le Parlement pour exercer un pouvoir de surveillance sur l'Administration, au même titre que le Vérificateur général.

### **Le Protecteur du citoyen a aussi besoin des parlementaires et des ministres pour exercer adéquatement son rôle de surveillance...**

C'est surtout à la lumière d'un arrêt unanime de la Cour suprême du Canada, datant de 1984, relatif à une contestation des pouvoirs de l'Ombudsman de la Colombie-Britannique que le Protecteur du citoyen a pu expliquer sa juridiction et ses pouvoirs. Selon le plus haut tribunal du pays, les lois d'ombudsman représentent « le paradigme des lois réparatrices » et, par conséquent, elles doivent être interprétées d'une façon libérale, fonctionnelle et compatible avec le rôle unique que l'ombudsman est censé jouer ». <sup>10</sup>

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a déploré devant la Commission des institutions que le gouvernement soustrait de sa compétence des domaines névralgiques des activités de l'État. Ainsi, notamment, pour des raisons d'économie, le gouvernement a invité le Parlement à fusionner la Commission de protection des droits de la jeunesse à la Commission des droits de la personne, laquelle n'était déjà pas assujettie à la compétence du Protecteur du citoyen. Par cette réforme, le Parlement a retiré à celui-ci son droit de regard sur la protection de la jeunesse. Un individu s'estimant lésé par une décision de la nouvelle Commission des droits de la personne et de protection des droits de la jeunesse, dans son mandat « protection de la jeunesse », n'a plus de recours auprès d'une institution neutre et indépendante comme le Protecteur du citoyen pour obtenir des corrections. Le fait de ne plus pouvoir enquêter sur ce genre de décisions compromet l'imputabilité et la transparence des services publics, ainsi que la protection des droits et des valeurs démocratiques.

Voici un autre exemple d'atteinte à la protection des droits des citoyens. Récemment, un projet de loi <sup>11</sup> a été présenté à l'Assemblée nationale portant sur la révision de la *Loi sur la protection du malade mental*. Alors que, actuellement, la loi prévoit que toute personne qui y est assujettie peut communiquer en toute confidentialité avec le Protecteur du citoyen, cette garantie a disparu dans le projet de loi, et ce, sans même que le Protecteur du citoyen ait été consulté. De l'avis du Protecteur du citoyen, il est inquiétant de voir que dans une société démo-

10. Voir note 1

11. Projet de loi n° 39, *Loi sur la protection des personnes atteintes de maladies mentales et modifiant certaines dispositions législatives*, présenté le 14 juin 1996

cratique comme la nôtre, on enlève aux citoyens des moyens de faire respecter leurs droits envers l'État, sans même en parler à l'institution dont le mandat est d'assurer ce respect.

1.2.4

### **... à cause d'une administration publique qui tend à se refermer sur elle-même**

Dans une société comme la nôtre, les citoyens ont non seulement le droit d'être informés des manquements de l'administration publique qui doit faire preuve de transparence, élément indissociable de la démocratie, mais aussi, ils ont le droit d'obtenir justice lorsque les autorités administratives commettent une erreur, un abus ou une négligence.

L'an dernier, le Directeur de l'état civil a contesté les pouvoirs d'enquête du Protecteur du citoyen. Le Commissaire à la déontologie policière a, lui aussi, laissé entendre qu'il allait contester les pouvoirs du Protecteur du citoyen. Tout dernièrement, c'est le Curateur public qui contestait le droit de regard de l'Ombudsman dans deux dossiers et maintenant, c'est le ministère de l'Environnement et de la Faune. Bien sûr, le Protecteur du citoyen dispose d'un recours devant les tribunaux pour faire déterminer sa compétence. Mais où en sommes-nous s'il faut que le Protecteur du citoyen s'adresse aux tribunaux pour faire reconnaître ses pouvoirs?

Sans nier ce pouvoir, la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC) lui a toujours imposé un interlocuteur unique. Dans la conduite de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen doit pouvoir compter non seulement sur la collaboration des ministères et organismes mais sur l'absence de contraintes injustifiées. L'impossibilité de pouvoir communiquer librement avec l'agent responsable du traitement du dossier constitue une entrave importante au travail du Protecteur du citoyen et l'empêche d'agir efficacement et d'exercer un suivi attentif. Il s'agit, pour l'IVAC, d'une violation de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*.

Il n'appartient pas à un ministère ou à un organisme de déterminer le processus d'enquête du Protecteur du citoyen, même si celui-ci peut accepter certains aménagements pour tenir compte des contraintes en autant que ceux-ci n'entravent pas l'exercice de ses pouvoirs.

Lorsqu'un organisme conteste, tout se passe comme s'il disait au Parlement de ne pas intervenir dans ses affaires. Il faut garder à l'esprit que tout ce qu'on conteste au Protecteur du

citoyen est forcément enlevé à l'Assemblée nationale, puisque celui-ci est un de ses officiers de surveillance. Prises dans le contexte des compressions budgétaires, ces organisations ne se trouvent-elles pas à vouloir être moins transparentes en empêchant le Protecteur du citoyen d'enquêter sur le bien-fondé de leurs décisions ? Dans les faits, c'est le gouvernement et le Parlement qui se privent d'un outil de reddition de comptes de leur administration.

### **1.2.5 La rencontre avec les parlementaires a finalement été fructueuse**

Au terme de sa comparution devant la Commission des institutions, le Protecteur du citoyen a réalisé que son mandat gagnait à être mieux connu et compris des parlementaires ; ceux-ci ont mieux cerné le rôle du Protecteur du citoyen et son caractère essentiel, d'autant plus que les compressions budgétaires peuvent devenir le prétexte, pour certains membres de l'Administration, à n'importe quelle diminution de la qualité des décisions et des services. Les parlementaires ont ainsi décidé d'appuyer le Protecteur du citoyen dans la confirmation de ses pouvoirs auprès du Commissaire à la déontologie policière. Par ailleurs, le questionnement de la Commission sur les pouvoirs et la compétence du Protecteur du citoyen, illustre bien la nécessité d'établir des liens plus fonctionnels entre l'Assemblée nationale et le Protecteur du citoyen, et ce, au bénéfice de la collectivité, de sorte que celui-ci puisse pleinement continuer de jouer son rôle de chien de garde auprès de l'appareil public. Comme c'est sa raison d'être, il estime que ses pouvoirs doivent plutôt s'élargir pour mieux défendre les droits et intérêts des citoyens.

Les membres de l'Assemblée nationale doivent réaliser les pouvoirs que cette dernière perd, en termes démocratiques, en enlevant des pans de compétence au Protecteur du citoyen ou lorsque des ministères et des organismes prétextent le défaut de compétence du Protecteur du citoyen à leur égard, pour éviter de rendre compte. Les parlementaires doivent pouvoir exercer leur rôle de surveillance de la manière la plus adéquate, soit directement, soit par l'intermédiaire du Protecteur du citoyen et du Vérificateur général. Un affaiblissement des pouvoirs de ces officiers se traduit toujours par une diminution du rôle du Parlement, donc de chacun des députés et, à travers les députés, de l'ensemble de la collectivité qu'ils représentent. Bien plus, les ministres eux-mêmes, en ignorant la contestation soulevée par leurs propres organisations, s'enlèvent des moyens de voir à l'amélioration des services gouvernementaux.

## LES PRINCIPALES PRÉOCCUPATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Dans son rôle de surveillance du respect des valeurs démocratiques et des droits de la personne, le Protecteur du citoyen intervient chaque fois que l'Administration néglige de prendre en considération une ou plusieurs des attentes légitimes des citoyens. Privilégier un aspect au détriment de l'autre risque de causer des injustices aux uns ou aux autres. C'est ce prisme d'analyse qui guide l'ensemble des actions du Protecteur du citoyen afin de corriger et prévenir les injustices.

Outre certains problèmes sectoriels, quatre thèmes ont particulièrement attiré l'attention du Protecteur du citoyen cette année, soit l'imputabilité de l'administration publique (1.3.1), l'équilibre entre la lutte au déficit et la lutte à l'exclusion (1.3.2), l'égalité des chances (1.3.3) et la technologie en regard notamment de la vie privée (1.3.4).

### L'imputabilité de l'Administration envers les citoyens

#### Les responsabilités de l'État sont souvent morcelées

La représentativité étant une valeur fondamentale d'une société démocratique, les citoyens s'attendent à ce que leurs représentants rendent compte de leurs actes. La démocratie moderne commande davantage qu'une reddition de comptes électorale. En effet, la taille de l'État fait en sorte que le pouvoir et l'autorité se partagent entre les ministres, les parlementaires et un grand nombre d'administrateurs publics. On ne peut se satisfaire du fait qu'il existe un mécanisme de reddition de comptes ou d'imputabilité des administrateurs devant les commissions parlementaires. La recherche de la paix sociale et de l'harmonie entre l'Administration et les citoyens exige de celle-ci un niveau de transparence et de responsabilité directe envers la population qui a droit de connaître, de comprendre et d'évaluer ses décisions. Balzac écrivait : « Aujourd'hui... servir l'État ce n'est plus servir le prince qui savait punir et récompenser ! Aujourd'hui, l'État c'est tout le monde... »<sup>12</sup>

12. Tel que cité dans *Management public, comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 9

### **1.3.1.2 L'imputabilité et la crise de confiance envers les institutions**

L'imputabilité connaît plusieurs failles importantes dont témoigne la crise de confiance envers les institutions. Si, aujourd'hui, on parle tant d'imputabilité, c'est en grande partie à cause de cette crise de confiance. Les citoyens veulent obtenir les services auxquels ils croient avoir droit et ils veulent des services de qualité. C'est lorsque l'insatisfaction se perçoit qu'on veut savoir pourquoi. Le citoyen, tout comme les parlementaires, veut alors connaître comment les services sont organisés et qui en est responsable.

### **1.3.1.3 L'insuffisance de la reddition de comptes envers les citoyens...**

Parler d'imputabilité, c'est parler de responsabilité. Il faut se rappeler que les choix du gouvernement ont une dimension à la fois technique et administrative pour répondre aux besoins sociaux et maximiser le consensus social. Globalement, les pouvoirs publics sont responsables, envers la population, de la pertinence de leurs choix, de l'efficacité de leurs décisions à travers l'administration de la justice dans leurs actions et de leur modération budgétaire. Si les parlementaires, parce qu'élus, sont investis de légitimité, les administrateurs doivent, eux, répondre de leur administration quotidienne.

Il existe certains processus de reddition de comptes, tels que les rapports gouvernementaux sur les comptes publics et les rapports annuels des différents ministères et organismes. Pourtant, ceux-ci ne permettent pas pleinement de savoir si les objectifs des programmes ont été atteints. Ils ne permettent généralement pas de savoir si la clientèle servie est satisfaite des services reçus. Ils n'établissent que peu de relations entre la production des biens et services et les ressources utilisées pour ce faire.

On réalise très vite que l'imputabilité s'appuie sur la transparence dont doivent témoigner les administrateurs publics. Il est donc évident que certaines conditions favorables doivent prévaloir dans une organisation pour bien asseoir la reddition de comptes, sinon l'imputabilité n'est récupérée que comme outil de contrôle et est relativement vouée à l'échec.

#### **1.3.14 ... surtout dans un contexte de lutte au déficit où l'efficience devient une valeur prépondérante**

La conjoncture des finances publiques a entraîné la contrainte additionnelle de la rareté des ressources. Celle-ci doit être gérée en gardant à l'esprit les valeurs démocratiques. Plus l'État se doit de réduire les dépenses, plus les organisations ont tendance ou se conditionnent à n'utiliser, comme seule limite à leurs actions, les critères d'économie ou d'efficience, au détriment parfois de leur mission et des valeurs qui les sous-tendent. Souvent les administrateurs publics, et cela à tous les niveaux, ont tendance à juxtaposer les concepts d'efficacité et d'efficience. Il faut plutôt les mettre en séquence et prôner la primauté de l'efficacité sur l'efficience. Dans la gestion de la chose publique, l'une n'a de sens qu'au service de l'autre et le respect de la mission de l'État doit aussi servir d'élément aux prises de décisions en matière d'allocation de ressources. Il ne suffit pas que l'Administration soit efficace, encore faut-il que les programmes soient pertinents et visent à solutionner des situations qui créent des inégalités ou nuisent au développement. Ces programmes doivent être l'objet d'évaluation continue.

#### **1.3.15 La recherche de l'équilibre entre les organismes centraux et les ministères et organismes**

Par ailleurs, un véritable système d'imputabilité ne pourra fonctionner sans la recherche d'un équilibre entre les pouvoirs des organismes centraux et des ministères de services. Il existe également un morcellement horizontal des responsabilités, qui entraîne parfois une concurrence entre les ministères et les organismes et à laquelle il faut mettre fin. Le citoyen a souvent l'impression d'être disséqué. Il n'est plus une personne unique; il devient un contribuable, un accidenté de la route, un étudiant, un rentier, un usager, un chasseur ou un assisté social. Souvent, il ne sait pas où s'adresser et, surtout, il ne comprend pas pourquoi il doit fournir au gouvernement la preuve de prestations versées par le même gouvernement à travers une autre entité administrative.

Il en est ainsi lorsque le citoyen, pour obtenir un droit comme une pension de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) ou un permis de conduire de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), doit s'adresser au ministère de la Justice pour obtenir un certificat de naissance, de décès ou de mariage qu'il devra transmettre par la suite à l'organisme visé. Que de démarches lourdes et



bureaucratiques qui pourraient être simplifiées si l'organisme gouvernemental procédait lui-même à cette formalité auprès du Ministère. Le gouvernement est un tout ; chacun des ministères et organismes qui le composent font partie de ce gouvernement et doivent se coordonner pour favoriser le guichet unique.

**1.3.1.6 La responsabilisation envers les citoyens signifie aussi un « démorcellement » des responsabilités**

Il faut diminuer le morcellement des responsabilités et rechercher la polyvalence des unités opérationnelles. Il faut prendre garde à la normalisation à outrance qui déresponsabilise le fonctionnaire, risque de victimiser le citoyen mais sécurise l'appareil administratif.

**1.3.1.7 La responsabilisation envers les citoyens implique un juste équilibre entre l'application de la norme et le jugement de celui qui l'applique : le droit à l'erreur**

On doit donc adopter des règles et des processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration. Cela implique une délégation de pouvoirs aux paliers administratifs inférieurs et un équilibre entre, d'une part, une action normée qui assure à tous les citoyens l'équité et la transparence qui prévient l'arbitraire et, d'autre part, la nécessaire autonomie que doit avoir le décideur de première ligne pour pallier à l'insuffisance de la norme et du processus. Or, lui permettre d'utiliser pleinement son jugement, c'est accorder une marge de manoeuvre mais aussi accepter qu'un décideur puisse faire une erreur sans être pénalisé. Le droit à l'erreur permettrait certes de mieux responsabiliser le personnel en lui donnant le droit d'oser et de risquer. Les employés de première ligne et les gestionnaires intermédiaires sont aussi importants que le sommet de l'organisation. Ils sont également une source précieuse d'informations. On doit les écouter. Le Pacte social préconise la mise sur pied de comités consultatifs formés de ces employés. Entre autres choses, ils peuvent témoigner des conséquences des délais sur les citoyens, phénomène trop souvent banalisé aux paliers hiérarchiques supérieurs.

### **La responsabilisation envers les citoyens commande une Administration qui écoute et qui informe la population**

Ce citoyen que l'on doit écouter même s'il exprime une insatisfaction. Il faut considérer la critique des citoyens non pas négativement mais plutôt comme un indice pouvant permettre de déceler les faiblesses d'une décision administrative. Cela peut signifier de résister à la tentation d'utiliser la position de force de l'État en regard des citoyens, en judiciarisant ou en permettant de judiciariser les conflits, car agir ainsi risque d'évacuer la valeur de justice au profit de l'économie ou de l'indifférence.

Par exemple, à la suite de la reconfiguration du réseau des centres hospitaliers de la région de Québec, un certain nombre de médecins spécialistes n'ont pu obtenir leur droit de pratique dans les établissements maintenus. Pourtant, dans un document rédigé par la Régie régionale de la santé et des services sociaux, document que le Ministre a fait sien en vertu d'une loi qu'il avait lui-même présentée devant l'Assemblée nationale, il s'engageait à ce que la région de Québec ne subisse aucune réduction du nombre de médecins. Au moment d'écrire ces lignes, au moins deux médecins anesthésistes n'ont toujours pu en arriver à une entente, puisqu'on leur refuse systématiquement l'accès aux trois établissements hospitaliers où il leur serait possible d'exercer leur spécialité, soit le Centre hospitalier universitaire de Québec, le Centre hospitalier affilié et l'Institut de cardiologie (Hôpital Laval).

Ces deux anesthésistes, de même que, avant eux, une spécialiste en gynécologie obstétrique, ont dû entreprendre, à leurs frais, un certain nombre de recours devant les tribunaux pour faire respecter leurs droits, et ce, faut-il le préciser, à des coûts énormes.

Le Protecteur du citoyen a des raisons de croire que les considérations économiques ont joué pour beaucoup dans cette décision. Résultat net : les citoyens sont victimes de préjudices dont ils ne sont nullement responsables.<sup>13</sup> Au nom de l'imputabilité, c'est-à-dire de la reddition de comptes portant sur des engagements pris antérieurement par le Ministre lui-même, laquelle cède ici le pas à une judiciarisation abusive, le Protecteur du citoyen a recommandé que, outre l'intégration des médecins spécialistes, et puisqu'il semble impossible de régler ce litige sans l'intervention des tribunaux, les frais engagés par ces personnes, malgré elles, soient assumés par l'État.

---

13. Voir également 2.1.10.1.3

L'imputabilité devient donc un outil de responsabilisation de l'Administration en tant que réponse à l'utilisation abusive des tribunaux.

#### **1.3.1.9 Les bureaux d'examen des plaintes**

L'imputabilité peut également signifier l'instauration de bureaux internes de traitement des plaintes comme l'ont fait plusieurs ministères et organismes à la suggestion du Protecteur du citoyen, précisément dans le but de prendre en considération les motifs de mécontentement et d'y répondre de façon satisfaisante. Ces bureaux, pour être crédibles, doivent être rattachés au cabinet du sous-ministre ou son équivalent afin d'accroître le plus possible leur indépendance. Les rapports annuels des ministères et des organismes du gouvernement devraient obligatoirement rendre compte de leurs interventions.

#### **1.3.1.10 Des attitudes à changer par une éthique des services publics : un test diagnostic en matière d'éthique**

Globalement, on peut affirmer que le défi des pouvoirs publics est de gérer la décroissance sans compromettre substantiellement les acquis d'un contrat social forgé au prix d'une solidarité collective. Mais on doit constater que si tel est son défi global, l'État rencontre parfois de sérieuses difficultés à le réaliser. Il faut reconnaître que les contraintes générales, et particulièrement celles de nature budgétaire, imposent des sacrifices majeurs et la prise de décisions lourdes de conséquences pour les citoyens ou du moins pour une importante partie d'entre eux. L'administrateur public pourra alors avoir tendance à suivre le courant dans un réflexe d'impuissance. Voilà de quoi briser, à sa base, toute démarche de transparence et d'imputabilité. On entend parfois des gestionnaires déplorer qu'ils n'ont aucun avantage à jouer le jeu de la transparence. Et pire encore : qu'ils n'ont aucun intérêt à réduire les délais ou à augmenter la productivité, en ce que toute augmentation de ce genre constitue un alourdissement de la tâche sans l'ajout d'aucune espèce de ressources. Qui donc y consentira librement ?

Cette attitude, bien qu'on puisse en comprendre les causes, doit être contestée. Elle ne pourra être recentrée que par l'avènement d'une éthique des services publics renouvelée et mobilisante. Il devient urgent de réaffirmer la primauté du citoyen sur la seule sauvegarde des acquis administratifs, car cette dernière risque de faire perdre de vue l'essentiel, le véritable motif de toute action des pouvoirs publics : le citoyen lui-même et sa participation à une collectivité en développement. Il faut accroître la démocratie participative pour enrichir la démocratie représentative.

Notre système repose essentiellement sur des valeurs d'individualité, de représentativité. Ces valeurs commandent l'instauration d'un mécanisme concret de reddition de comptes, d'imputabilité. Toute nouvelle législation instituant un programme public devrait prévoir un tel mécanisme. Plutôt que de simplement déplorer, à l'occasion, l'absence d'imputabilité dans l'administration publique, on devrait s'y obliger par des mécanismes adaptés à chaque programme pour en maximiser l'efficacité. Et tout cela, pour réaffirmer ce principe fondamental d'administration voulant que, ou bien l'État a les moyens de dispenser efficacement ce service particulier et, dès lors, toute allégation de manque de ressources ne peut plus être le seul argument, ou bien le service ou le programme est tout simplement réduit ou annulé. Cette clarté décisionnelle peut seule, dans le contexte qui prévaut, garantir la transparence minimale au respect des droits des citoyens à une information responsable.

À cet égard, le Protecteur du citoyen a pris connaissance d'un document récent préparé par un secrétaire général associé du Conseil du trésor intitulé : *L'éthique : « une façon d'être »*.<sup>14</sup> La question est bien posée : « Comment concilier les valeurs morales véhiculées par les principes éthiques et les valeurs organisationnelles souvent orientées sur le rendement ? Tout réside dans la quête d'équilibre entre ces deux pôles ».

Après avoir montré que deux pôles s'affrontent sur le terrain où se joue la décision éthique, soit, d'une part celui guidé par l'impartialité, l'équité et la transparence et, d'autre part, celui guidé par les résultats « tels le rapport coût-bénéfice, l'efficacité à court terme, l'utilité et la flexibilité », il propose à l'Administration un test diagnostic en matière d'éthique, que le Protecteur du citoyen se permet de reproduire :

- « 1. La décision que je prends ou que j'envisage de prendre enfreindrait-elle la loi ou serait-elle contraire à une ligne de conduite de l'organisation ?
2. Ma décision risque-t-elle de nuire ou même de porter préjudice à quelqu'un, que ce soit clients, fournisseurs, collègues,... Les intervenants concernés auront-ils le sentiment d'être traités équitablement, tant dans l'immédiat qu'à long terme ?
3. Serais-je à l'aise de justifier cette décision devant ma famille, les médias, mes supérieurs et pourrais-je l'expliquer fièrement, convaincu d'avoir agi comme il le fallait dans les circonstances ? »

---

14. Jacques LAFRANCE. *L'éthique, « une façon d'être »*, sept. 96

Ce test est la seule façon pour les fonctionnaires de respecter les obligations qu'ils ont envers la population et que l'on retrouve aux articles 2 et 5 de la *Loi sur la fonction publique* :

**Article 2 :** « La fonction a pour mission de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, de mettre en oeuvre les politiques établies par l'autorité constituée et d'assurer la réalisation des autres objectifs de l'État. »

**Article 5 :** « Le fonctionnaire...doit exercer ses fonctions dans l'intérêt public, au mieux de sa compétence, avec honnêteté et impartialité et il est tenu de traiter le public avec égards et diligence ».

Aussi, le Protecteur du citoyen fait-il sien ce test et invite tout employé de l'État à faire de même. C'est en se posant ces questions que l'Administration pourra concilier les valeurs démocratiques et les valeurs de gestion pour assurer l'équilibre entre le respect des droits, la reconnaissance des attentes des citoyens et les contraintes financières de l'État.

Pour conclure sur l'imputabilité de l'Administration, le Protecteur du citoyen croit que la reddition de comptes n'aura de sens que par une approche globale. Il faut développer la responsabilisation en favorisant une gestion axée tant sur la détermination d'objectifs clairs que sur l'atteinte de ceux-ci, donc l'efficacité, basée sur des valeurs partagées, permettant l'utilisation du jugement, reconnaissant le droit à l'erreur et remettant sans cesse en question la pertinence et la cohérence des activités.

### **1.3.2 La lutte au déficit et la lutte à l'exclusion : un équilibre à maintenir pour atténuer le désengagement possible de l'Administration**

#### **1.3.2.1 L'assainissement des finances publiques peut mener à l'exclusion des citoyens**

L'urgence d'assainir les finances publiques est devenue le discours nécessaire et universel, tenu tant par la classe politique que par le milieu des affaires. Le Protecteur du citoyen partage cet objectif. Ce qui est davantage l'objet d'une controverse, ce sont les moyens préconisés pour l'atteindre. La lutte au déficit ne doit pas évacuer la lutte à l'exclusion.

La démocratie se veut justement un outil d'arbitrage, lorsqu'il y a divergence ou conflit d'intérêts, en favorisant la recherche d'un équilibre entre la liberté et l'égalité, deux notions qui, par définition, peuvent s'opposer : la liberté compromet l'égalité et vice-versa. En outre, la démocratie est souvent associée à l'État-providence qui, traditionnellement, vise à réduire les exclusions et l'inégalité entre les groupes de la société, notamment en créant des programmes en matière d'éducation, de santé, de relations de travail et de protection des droits.

Mais en période économique difficile, certains administrateurs publics peuvent avoir tendance à oublier ce contrat social et à renoncer à leur rôle de catalyseur entre la liberté et l'égalité. La réduction de la taille de l'État devient la règle, voire la solution qui pavera la voie au développement et à l'expansion économiques. Le discours est loin d'être dénué de fondement : moins de normes, moins de contrôles, cela permet d'accroître la compétition. Et surtout, moins d'interventions de l'État : la régulation c'est l'affaire du marché. En échange d'un amenuisement du contrat social, l'entreprise donnera le gage d'une production accrue de la richesse, ce dont l'État devrait bénéficier via la création d'emplois et le bien-être économique de ses citoyens. Mais ce discours prometteur n'empêchera pourtant pas des entreprises rentables de procéder à des rationalisations sévères qui provoquent des mises à pied massives. Ces gestes augmentent le nombre de citoyens exclus.

Et la création d'emploi n'est pas toujours bien vue. Bien plus, en susciter peut s'avérer négatif auprès des spéculateurs et même ébranler les marchés boursiers. Et justement, aussi étonnant que cela puisse paraître, ces marchés ont récemment perçu comme une mauvaise nouvelle le fait, qu'au premier trimestre de cette année, deux fois plus d'emplois ont été créés aux États-Unis ; ce qui, à deux reprises, a fait chuter de plus de 100 points l'indice Dow Jones au cours du mois d'avril 1996.

Mais même si, au Québec, le gouvernement tente de préserver certains acquis et que les compressions budgétaires n'atteignent pas encore l'ampleur, ni l'orientation de certaines autres provinces canadiennes, il n'en demeure pas moins que des indices de désengagement sont perceptibles, particulièrement en matière de protection et de promotion de l'égalité des droits individuels et sociaux. Et si tant est qu'il soit globalement nécessaire et acceptable, ce désengagement possède une face cachée, lourde de conséquences... En voici quelques exemples.

### **1.3.2.2 Des exemples de désengagement favorisant l'exclusion**

#### **1.3.2.2.1 Le réseau routier**

En décembre 1992, le gouvernement modifie la *Loi sur la voirie* et accroît substantiellement les clauses d'exonération de responsabilité en sa faveur, de sorte qu'à moins de preuve de faute lourde, le citoyen, qui voit son véhicule endommagé à cause du mauvais état de la chaussée ou parce que des objets ont été abandonnés par des employés du ministère des Transports, devra assumer à lui seul les dommages. C'est un désengagement qui vaut non seulement pour le ministère des Transports, mais aussi pour les 1 400 municipalités du Québec qui profitent de cette exonération de responsabilité.

Et ce n'est pas tout. Malgré les ponctions dans les budgets de la Société de l'assurance automobile du Québec, alors que ceux-ci devaient servir à l'entretien des routes, l'État décide de réduire assez substantiellement ce type de dépenses d'entretien et d'amélioration du réseau routier. Et la boucle est bouclée : moins d'argent dans l'entretien des routes et absence de responsabilité sur les conséquences de leur mauvais entretien. La déresponsabilisation légale de l'État peut favoriser l'exclusion des citoyens par la réduction de leurs droits, en outre de les confronter à la judiciarisation des conflits.

#### **1.3.2.2.2 Les petites créances**

Bien que l'on ait augmenté le plafond de réclamation des petites créances à 3 000 \$, on laisse par contre à celui qui a obtenu gain de cause le soin d'assurer l'exécution du jugement, si le débiteur décide de ne pas s'y soumettre, et ce, quel que soit le montant dû. On peut penser que, dans plusieurs cas, les coûts d'exécution seront supérieurs à la créance elle-même. Voilà un exemple patent du maintien d'un droit soit, mais amputé de ressources pour son plein exercice. Le changement, apparemment anodin, crée un déséquilibre qui compromet le plein exercice des droits.

#### **1.3.2.2.3 L'éducation**

Dans le domaine de l'éducation, des coupes de 257 millions de dollars ont été exercées. Certaines commissions scolaires veulent appliquer ces compressions dans les services de psycho-éducation, d'orthopédagogie, de psychologie ou de pastorale, c'est-à-dire des services qui visent à donner un support accru aux enfants en difficulté (problèmes d'apprentissage, déficience intellectuelle). Encore une fois, ce sont les exclus qui écopent. Et le Ministère de répondre : les commissions scolaires sont autonomes. Par un effet de décentralisation voulu par l'État, l'autonomie de ces orga-

nismes limite l'intervention du gouvernement, allant jusqu'à permettre son désengagement dans un domaine social aussi névralgique.

#### **1.3.2.2.4 D'autres interrogations**

Un État qui se veut moins présent réduit sa fonction de conciliateur démocratique en regard des intérêts divergents qui prévalent dans une société. Citons-en quelques effets :

- Au printemps 1996, l'Association des hôpitaux du Québec lançait le débat : doit-on continuer de dispenser des soins de santé sophistiqués à des personnes âgées ? Un sujet qui interpelle des droits aussi fondamentaux a de quoi inquiéter, surtout lorsqu'il est discuté au même moment où notre système de santé subit des bouleversements majeurs. Jusqu'où ira l'exclusion des aînés ?
- L'effectif de l'Office de la protection du consommateur a subi une diminution considérable, passant de 363 à 125 personnes. Certains services en ont été réduits d'une façon tellement substantielle, qu'il est même permis de se questionner. À titre d'exemple, le secteur des enquêtes a été amputé des trois quarts de son personnel et celui de la recherche ne compte plus que deux employés. Ici encore, les droits ont été conservés, mais la disponibilité restreinte des ressources accessibles peut mettre en péril leur préservation.

### **1.3.3 L'égalité des chances pour ne pas vivre à deux vitesses**

On ne peut mettre en cause la légitimité de l'objectif d'un gouvernement qui vise une meilleure gestion des fonds publics. Mais cette opération de redressement n'est pas une fin en soi. L'ambition de renouveler l'État, dans le souci de l'équité et de la solidarité sociale, s'avère un exercice lourd de conséquences s'il n'est pas compris dans une vision de développement. Le dégagement d'une marge de manoeuvre budgétaire de l'État doit aussi lui permettre de s'impliquer afin de préserver les droits démocratiques et de lutter contre l'exclusion des citoyens ; sinon, la société tournera à deux vitesses et les droits des uns seront beaucoup plus forts que les droits des autres. La vigilance s'impose à l'Administration pour favoriser l'égalité des chances, seule façon de concilier l'égalité des citoyens et leur liberté, donc de minimiser le déficit social. Bien des motifs peuvent expliquer l'exclusion : la pauvreté, le logement, la malnutrition, la violence sexuelle ou autre, les problèmes de santé mentale, la discrimination raciale, pour n'en nommer que quelques-uns.



### **1.3.3.1 La pauvreté et la marginalisation**

#### **1.3.3.1.1 La reconnaissance des droits socio-économiques**

L'article 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne* édicte que :

« Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent ».

Cet énoncé symbolise le consensus qui existe dans la société pour répartir la richesse collective puisque les capacités, les aptitudes, les revenus, les risques associés au chômage sont distribués inégalement au sein de la population. Progressivement plusieurs lois furent donc adoptées pour réduire les inégalités sociales.

L'amélioration des conditions de travail, la lutte à la pauvreté, la protection contre les risques en cas de maladie ou d'accidents et la promotion de l'égalité des chances étaient et sont encore la base d'un contrat social dans les sociétés démocratiques occidentales.

La gratuité scolaire, l'accessibilité aux soins de santé et divers programmes de sécurité du revenu ont tous contribué au fil des ans à réduire les conséquences de la pauvreté sans toutefois parvenir à la faire disparaître. La croissance des dépenses publiques au Québec illustre cette préoccupation. Or, depuis quelques années, on assiste à une remise en question de l'intervention de l'État et la lutte au déficit par la réduction des dépenses publiques apparaît parfois comme une fin en soi au détriment de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

#### **1.3.3.1.2 Le concept de pauvreté et ses causes**

La pauvreté, du point de vue économique, consiste en la privation de biens essentiels répondant aux besoins vitaux : se loger, se nourrir, se vêtir. La pauvreté n'est cependant pas qu'économique. Les indicateurs économiques n'en révèlent pas les composantes et les conséquences sociales. La pauvreté économique est en effet très souvent associée à d'autres formes d'insuffisance aux plans physique, psychologique et sociologique : c'est la face cachée de la pauvreté. Elle accroît de façon considérable les risques de problèmes sociaux et de santé, tels que la malnutrition, la maladie, le stress, la polytoxicomanie, le suicide, la criminalité et le décrochage scolaire.

Au Québec, comme dans plusieurs autres pays, une profonde restructuration de l'économie provoque une crise de l'emploi et accentue le phénomène de la pauvreté. Différentes études montrent que le Québec détient un des plus hauts taux de pauvreté au Canada et le *Rapport Fortin Bouchard* montre clairement que la hausse des dépenses publiques à la Sécurité du revenu est liée à cette crise de l'emploi.

La hausse du taux de chômage, depuis 1990, est la principale cause de la hausse du taux d'assistance sociale. La clientèle de la sécurité du revenu a augmenté d'environ 95 000 ménages (205 000 personnes) et engendré des dépenses supplémentaires de 760 M\$ pour le trésor québécois. Il n'y a pas l'ombre d'un doute que la seule façon de réduire substantiellement et simultanément la pauvreté et le fardeau financier de la sécurité du revenu est d'accélérer le retour de l'emploi.

Le nombre de chômeurs est présentement dix fois plus élevé que le nombre de postes d'emplois vacants. Des milliers de jeunes diplômés universitaires sont en chômage. Des dizaines de milliers d'assistés sociaux participent à des mesures d'employabilité, mais ne réussissent pas à trouver d'emploi stable à la fin de ces expériences. Ils sont capables d'occuper un emploi, mais il n'y en a pas de disponible. Ces analyses démontrent que, pour une grande majorité de gens, vivre dans la pauvreté n'est pas un choix; ils ne sont pas responsables individuellement de leur situation, comme on le prétend trop souvent.

#### **1.3.3.1.3 La pauvreté et l'appauvrissement graduel**

Malgré cela, les pouvoirs publics ne cessent de réduire les sommes consacrées à la lutte à la pauvreté et contribuent ainsi à la multiplication des citoyens exclus.

##### **1.3.3.1.3.1 Dans le domaine de la sécurité du revenu et dans le groupe des aînés**

L'adoption, en décembre 1995, du projet de loi 115 (*Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives*), en est un exemple. Près de 50 000 bénéficiaires en attente de mesures d'employabilité (rattrapage scolaire, etc.), ont subi une baisse de 50 \$ de leur allocation mensuelle à la suite de l'abrogation du barème de disponibilité. Malgré leur volonté d'améliorer leur chance de se trouver un emploi, la situation de ces personnes s'est détériorée. Par ailleurs, la prestation des 40 000 prestataires qui participaient à des mesures a été réduite de 30 \$ par mois, et ce, dans le but d'accroître l'écart entre leur revenu et ceux des travailleurs à faible revenu. Par mesure d'équité, on a choisi d'appauvrir 90 000 prestataires, sans pour autant enrichir les travailleurs à faible revenu. De plus, l'État

n'indexera plus la prestation des prestataires ayant de graves contraintes à l'emploi.

En août 1996, les frais de logement des prestataires de la sécurité du revenu ont été réduits : le gouvernement verse un maximum de 60 \$ d'allocation par mois aux familles qui bénéficiaient de cette mesure, alors qu'elles pouvaient en recevoir jusqu'à 90 \$ auparavant. Actuellement, on envisage d'augmenter les loyers dans les HLM et d'abolir le remboursement de la taxe foncière pour les personnes à faible revenu.

D'autres modifications grèvent les revenus des prestataires de la sécurité du revenu et des personnes âgées. L'adoption, en juin 1996, du projet de loi 33 sur l'assurance-médicaments est une mesure positive qui assure à plus d'un million de citoyens une couverture dont ils ne bénéficiaient pas auparavant. Cependant, les prestataires de la sécurité du revenu et les personnes qui reçoivent, en tout ou en partie, le supplément de revenu garanti devront assumer à eux seuls 41.6 M\$ des 73.6 M\$ d'économie projetée en 1996, et 128.4 M\$ des 196 M\$ d'économie annuelle récurrente. Les économies projetées sont donc demandées, dans une très forte proportion, aux personnes économiquement défavorisées.

#### **1.3.3.1.3.2 Dans le domaine de l'éducation et des services de garde en milieu scolaire**

Comme on l'a vu plus haut, le secteur de l'éducation au Québec a aussi subi des compressions budgétaires importantes. Les crédits alloués à l'enseignement (primaire, secondaire, collégial et universitaire) ont été réduits de 553 M\$ en 1996-1997. On notera que 257 M\$ de ces réductions affecteront l'enseignement primaire et secondaire. Les commissions scolaires n'ont souvent d'autres choix que de diminuer les services directs aux élèves.

Ces réductions de dépenses et l'accroissement de la pauvreté peuvent à long terme s'avérer très coûteuses. Selon les dernières statistiques, 30 % des élèves abandonnent l'école avant d'avoir obtenu leur diplôme d'études secondaires. Une étude récente du ministère de la Sécurité du revenu<sup>15</sup> montre la relation entre la pauvreté et le décrochage scolaire :

« Les enfants de foyers pauvres sont plus nombreux à passer plusieurs heures seuls à la maison, et à risquer conséquemment d'être moins encadrés et soutenus dans leurs travaux scolaires.

---

15. Lisette MOREAU, *La pauvreté et le décrochage scolaire ou la spirale de l'exclusion*, nov. 1995

Ils connaissent également plus de problèmes de santé, s'absentent de l'école plus souvent et, de ce fait, accumulent du retard et subissent des échecs scolaires. La quasi-totalité des enfants des milieux favorisés suivent le cours normal de leur scolarité alors que 25 à 33 % des enfants de milieux défavorisés cumulent un retard scolaire marqué ».

La conséquence de cette situation se résume ainsi :

« Le retard pris au primaire ne se rattrape pas et conduit généralement vers la sortie prématurée du système scolaire. En effet, plus de la moitié des élèves qui entrent au secondaire à 13 ans ou plus (donc qui ont redoublé au moins une année du primaire) abandonnent leurs études ».

Bien que la prépondérance des facteurs socio-démographiques sur l'abandon scolaire soit connue, la réduction des services aux étudiants les plus démunis peut aggraver ce problème. Les décrocheurs s'intègrent plus difficilement au monde du travail et leur niveau de vie sera affecté toute leur vie. On estime en effet que les étudiants qui ont abandonné leurs études en 1991, gagneront 385 000 \$ de moins durant leur vie active et priveront ainsi l'État québécois de recettes fiscales estimées à 4 milliards de dollars.

À ces pertes, il faut ajouter des dépenses accrues pour les soins de santé, la sécurité du revenu, etc... On peut donc s'interroger sur le niveau de réduction des dépenses dans le domaine de l'éducation. Un des paradoxes bien connu en gestion est que pour économiser, il faut parfois investir.

Malgré cela, on n'a pas hésité, au nom de « l'équilibre budgétaire » à réduire de 35.5 M\$ l'enveloppe budgétaire de l'Office des services de garde à l'enfance. L'annonce de l'abandon, à compter de juin 1996, du programme d'exonération et d'aide pour les services de garde en milieu scolaire (8.9 M\$), qui est un soutien aux familles et un prolongement de l'école où les enfants font leurs devoirs, a soulevé une levée de boucliers et l'aide a été rétablie dans ce secteur.

#### **1.3.3.1.4 Comment briser le cercle de la pauvreté**

Encore une fois, des économies à court terme peuvent mettre en péril les chances des plus démunis d'accéder à un niveau de vie décent et de briser le cercle de la pauvreté et de l'exclusion : « Pour briser le cercle vicieux de la pauvreté intergénérationnelle, il faut intervenir auprès des jeunes enfants pauvres, et intervenir

le plus tôt possible dans leur vie, afin de les équiper adéquatement pour entrer et fonctionner dans le système scolaire. »<sup>16</sup>

En somme, il faut, là aussi, favoriser l'égalité des chances et faire en sorte que chaque citoyen défavorisé économiquement puisse, dans la mesure du possible, avoir un « sac à dos » qui lui permette de relever les défis quotidiens.

#### **1.3.4 La technologie : grandeurs, vicissitudes et solutions**

Le développement des nouvelles technologies comporte certains risques pour le citoyen. Le Protecteur du citoyen est d'avis que l'implantation de toute nouvelle technologie doit se faire dans le but d'améliorer le service aux citoyens et dans le respect de leurs droits.

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen s'est préoccupé de l'utilisation abusive des boîtes vocales. Cette année, il a jugé opportun de proposer un guide devant présider à la mise en œuvre de ces systèmes.

Par ailleurs, l'avènement de l'inforoute et la multiplication des échanges de données informatiques ont été l'occasion de développer une réflexion sur la protection de la vie privée.

##### **1.3.4.1 Les boîtes vocales : comment les amener à servir les citoyens**

La technologie doit faciliter le service aux citoyens et non pas la commodité de l'Administration. C'est ce postulat de base qui doit présider à l'implantation des systèmes généralement connus sous le nom de « boîtes vocales ». Étant donné l'ampleur du phénomène, l'utilisation de cette technologie se répandant comme une traînée de poudre dans l'ensemble des ministères et des organismes, comme ailleurs dans le secteur privé, et l'insatisfaction d'un grand nombre de personnes parmi celles qui doivent utiliser ce « service », le Protecteur du citoyen a considéré nécessaire de suggérer certaines règles appelées à guider le choix des administrations en la matière. Ces règles ont elles-mêmes comme origine les principes proposés dans le cadre du Pacte social. Ces principes portent sur la nécessaire transparence de l'État, le respect des règles de justice naturelle et de la dignité des citoyens, l'accès accru à des services améliorés en fonction des attentes des citoyens, ainsi que sur une gestion

---

16. Pierre FORTIN, Francine SÉGUIN, *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, p.55

responsable visant toujours les meilleurs intérêts des personnes. En matière de « boîtes vocales », le Protecteur du citoyen a donc formulé les dix propositions suivantes :

- 1<sup>ère</sup> De tels systèmes doivent être implantés pour satisfaire les besoins et les attentes de la clientèle, et non pour la seule commodité des fonctionnaires. Il faut donc éviter de procéder à la hâte, dans le seul sillage des coupures budgétaires et avec comme objectif unique de réduire l'effectif. La mise en oeuvre d'un tel système doit constituer une amélioration du service et non un simple pis-aller.
- 2<sup>e</sup> Avant de procéder, il faut donc faire des études les plus exhaustives possibles sur les besoins de la clientèle et la nature et l'étendue des informations qui doivent être transmises. Bref, une sérieuse analyse des besoins s'impose avant d'adopter quelque système que ce soit.
- 3<sup>e</sup> L'information donnée par ces systèmes doit être adéquate, claire, précise et concise. Elle doit être fournie avec une certaine célérité, mais il faut également tenir compte du fait que la capacité d'absorption et de compréhension n'est pas la même pour tous. À traiter tout le monde de la même façon, il y a toujours un risque que les moins adaptés, ceux qui réagissent moins vite, soient systématiquement mis à l'écart. Or, y a-t-il quelque chose qui traite plus uniformément les gens que ces systèmes ? Il faut veiller à ce que tous, ou presque, puissent comprendre le fonctionnement du système ainsi que l'information donnée. Par exemple, est-ce que tout le monde sait ce qu'est le « dièse » sur un appareil téléphonique ? Peut-être vaudrait-il mieux l'appeler le « carré »...
- 4<sup>e</sup> Afin de s'assurer que le contenu des messages et, en quelque sorte, leur rythme de présentation sont adéquats, il faut effectuer des « tests » auprès des citoyens, avant la mise en oeuvre du système et vérifier ainsi la compréhension des messages par les gens.
- 5<sup>e</sup> Lorsque le système est implanté, il faut procéder à des vérifications et effectuer des sondages à intervalles réguliers. D'après les résultats des tests et sondages, on peut alors corriger et améliorer le contenu. C'est ce que l'on nomme la rétroaction, élément essentiel de tout bon système d'information.
- 6<sup>e</sup> L'utilisateur devrait pouvoir, à tout moment, quitter le système pour pouvoir entrer en contact avec une personne responsable. En effet, le citoyen sait souvent d'avance que

le système automatique ne peut répondre à ses attentes. C'est particulièrement vrai, par exemple, dans les cas où il désire une information concernant son propre dossier. C'est alors fort irritant d'avoir à attendre à la fin du « menu » proposé, avant de pouvoir demander à parler à quelqu'un.

- 7<sup>e</sup> Lorsqu'un citoyen demande à parler à quelqu'un, le système devrait prévoir un temps d'attente maximum. Cinq minutes constituent un « gros maximum » en la matière. Éviter également les demandes trop répétitives de « rester en ligne » ainsi que d'informer trop fréquemment le citoyen que « tous les préposés sont présentement occupés ». Avec les progrès technologiques, il est sans doute possible, lorsque le système est vraiment engorgé, de prévenir l'utilisateur à l'avance du temps approximatif qu'il aura à attendre avant de pouvoir parler à un responsable.
- 8<sup>e</sup> Ces systèmes devraient être d'accès gratuit pour l'ensemble des citoyens du Québec. Si cela s'avère impossible, il faudrait au moins respecter la règle suivante : jamais, au grand jamais, faire payer le citoyen pour le temps d'attente. Faire assumer par le citoyen les frais de sa propre attente, c'est carrément exagéré.
- 9<sup>e</sup> Éviter les « menus » trop larges, trop complexes, ainsi que les étapes multiples avant d'avoir accès à l'information désirée. Par exemple, si je désire connaître, en tant qu'étudiant québécois à l'étranger, mon accessibilité au régime d'assurance-maladie, je devrai « pitonner » cinq fois (six fois si on inclut le choix français-anglais). C'est trop. Au-delà de trois ou quatre étapes, tout cela devient trop long et fort mêlant. On en oublie presque l'information désirée, en centrant son attention à « suivre le sentier » et à ne pas faire d'erreur d'aiguillage.
- 10<sup>e</sup> L'information générale, c'est bien ; l'information particulière, c'est mieux. De plus en plus, on doit viser à ce que les systèmes puissent fournir au citoyen les renseignements dont il a besoin concernant son dossier. (Les pièces qu'il a expédiées ont-elles été reçues ? La décision a-t-elle été prise ? Quand recevra-t-il sa carte, son chèque, son permis ? Pourquoi y a-t-il refus ou délai ?)

Ces propositions ont été rendues publiques lors d'une conférence prononcée par le Protecteur du citoyen devant le Conseil des responsables de l'informatique du secteur public (CRISP), au printemps dernier. Quelques mois plus tard, le Protecteur du citoyen recevait à ce sujet une lettre et un rapport du président-directeur général de la Régie des rentes du Québec. Celui-ci

l'informait du fait que la Régie avait utilisé le « cadre de référence » ci-haut proposé afin de « vérifier la pertinence » de son approche. Il ajoutait en outre que l'analyse du Protecteur du citoyen avait permis « de mesurer notre efficacité dans un secteur d'activités qui nous tient à coeur » et les assurait d'une « vigilance continue en ce domaine ». Nous ne pouvons que souhaiter que l'ensemble des ministères et des organismes suivent à cet égard la voie tracée par la Régie des rentes du Québec.

### **1.3.4.2 La protection de la vie privée et la technologie**

#### **1.3.4.2.1 Les droits et les valeurs associés à la vie privée**

Les articles 4 et 5 de la *Charte des droits et libertés de la personne* édictent que toute personne a droit au respect de sa dignité, de son honneur, de sa réputation et de sa vie privée.

La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., Ch. A-2.1) contribue à la mise en oeuvre de ces droits. En premier lieu, la reconnaissance que les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier, doivent jouir d'un traitement particulier (confidentialité, intégrité), vient rappeler que les personnes physiques ont droit à des égards et ne doivent pas être traitées comme des « numéros » ou des entités quelconques ; cela fait partie de la dignité de la personne.

Quant à l'honneur et à la réputation, ces droits pourraient être compromis si les renseignements que l'État détient sur chaque personne pouvaient être utilisés ou divulgués sans restriction. L'ensemble des organismes et des ministères détiennent des renseignements d'ordre médical, financier, scolaire, professionnel, etc. On considère comme faisant partie de la « vie privée », non seulement les lieux privés comme le domicile, mais également tous les renseignements qui concernent une personne physique, qu'il s'agisse de ses habitudes de consommation, ses activités de loisirs, son dossier médical ou scolaire, sa cote de crédit, le fait qu'elle appartient à un parti politique ou à une organisation religieuse. Lorsqu'il recueille de tels renseignements, l'État doit respecter certaines règles propres à assurer la protection de la vie privée :

- 1<sup>ère</sup> ne recueillir que les renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa tâche (ex. : prêts et bourses, aide sociale, permis de chasse) ;
- 2<sup>e</sup> recueillir ces renseignements auprès de la personne concernée ou avec son consentement après l'avoir informée des buts de cette collecte ;



- 3<sup>e</sup> ne pas communiquer ces renseignements à des tiers sans le consentement de la personne concernée sauf si la loi le permet ;
- 4<sup>e</sup> s'assurer que les renseignements sont à jour et exacts ;
- 5<sup>e</sup> détruire ces renseignements lorsqu'ils ne sont plus nécessaires.

#### **1.3.4.2.2 Des projets de loi qui compromettaient ces droits et valeurs**

Ces règles qui ont également comme objectif de créer une relation de confiance entre l'État et le citoyen, un peu comme le secret professionnel dans la relation avec le médecin ou l'avocat, ont pour effet de cloisonner les différents ministères et organismes, chacun devant recueillir les renseignements dont il a besoin. Il ne peut non plus les communiquer sans restriction. La Commission d'accès à l'information est chargée de faire respecter cette loi. Or, en mai 1996, deux projets de loi visaient non seulement à modifier radicalement ces règles mais voulaient également dépouiller la Commission de ses pouvoirs de surveillance et de contrôle à l'égard de nombreuses activités du ministère du Revenu et de celui des Finances.

Le Protecteur du citoyen est intervenu pour faire rétablir entièrement les pouvoirs de la Commission et proposer de nouveaux mécanismes permettant l'atteinte des objectifs du législateur tout en minimisant l'atteinte aux droits.

#### **1.3.4.2.3 La carte multiservices : ce doit être plus qu'un débat d'experts**

L'instauration de nouveaux systèmes de communication et d'information sur les personnes, systèmes conçus grâce aux technologies de l'information, ont également des répercussions importantes sur les droits et libertés. Mentionnons à ce titre, les projets de carte d'identité et de carte multiservices. Cette dernière, qui se veut un moyen de simplifier les relations entre l'État et les citoyens, serait dotée d'un microprocesseur où seraient stockées des informations permettant au titulaire d'exercer certains droits ou d'obtenir des services (changement d'adresse, enregistrement à titre d'électeur, renouvellement du permis de conduire, obtention de permis, consultation de son dossier de sécurité routière). L'avis du Protecteur du citoyen a été sollicité sur ces deux sujets qui nécessitent, selon lui, de larges débats au sein de notre société. Le Protecteur du citoyen estime que l'ensemble des personnes concernées doivent être préalablement informées, afin que ces débats ne se déroulent pas exclusivement entre les spécialistes et les technocrates.

#### 1.3.4.2.4 L'inforoute

Ces interventions l'ont, de plus, amené à analyser le contexte plus vaste dans lequel se situent ces projets, à savoir l'inforoute, son développement et ses enjeux.<sup>17</sup>

Le gouvernement du Québec se propose d'être un utilisateur modèle de l'inforoute, notamment en y offrant des services. L'inforoute, en abolissant les contraintes de temps et d'espace (communication en temps réel avec n'importe lequel point du réseau), induit, comme première tendance, la mise en commun, donc le partage des informations sur les personnes entre les organismes. Cette tendance, si elle n'est pas balisée par les valeurs relatives à la dignité de la personne ainsi qu'au respect de la vie privée, peut signifier l'instauration effective d'une société de surveillance. Le Protecteur du citoyen estime que le partage de l'information et le guichet unique peuvent grandement faciliter la vie du citoyen et il le recommandait d'ailleurs dans son Pacte social :

« 2.7 Favoriser le guichet unique et envisager au besoin des fusions dans les secteurs administratifs si cette solution peut contribuer à améliorer l'offre et la qualité des services. À l'inverse, ne pas maintenir à tout prix une fonction ou une entité dont la pertinence est remise en cause ».

Par contre, il estime qu'il faut éviter la concentration de fonctions, telles la vérification, la prévention et la distribution de soins et de services sous un même parapluie. La concentration des données est une chose, la concentration des fonctions en est une autre. Rassembler dans un même système des finalités trop nombreuses, équivaut à rendre tous les renseignements nécessaires, sans distinction. Or, le critère de nécessité de la collecte du renseignement doit demeurer, sinon, il n'y a plus de limite à celle-ci.

Établir un équilibre entre les valeurs qui font consensus au sein de notre société et une administration efficace qui assure des services adéquats à la population est l'un des défis permanents qui sont posés à l'administration publique. Le déploiement de l'inforoute au Québec peut certes constituer un outil intéressant dans la conception et le développement de services à la population.

---

17. Mémoire du Protecteur du citoyen, *Les enjeux du développement de l'inforoute québécoise*, août 1996

## LE PACTE SOCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN

**P**our conclure, le Protecteur du citoyen se doit de rappeler à l'Administration la nécessité d'un Pacte social pour améliorer la qualité des services publics et pour assurer un juste équilibre entre l'impératif des contraintes budgétaires et la nécessité de ne pas compromettre les droits des citoyens.

### *La transparence de l'Administration envers les citoyens*

- 1.1 Faire part au citoyen des décisions qui le concernent en prenant soin d'en expliquer les motifs dans des termes qu'il comprend.
- 1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible.
- 1.3 S'assurer, le cas échéant, que le citoyen a bien compris l'information.
- 1.4 Indiquer clairement au client les droits et les recours dont il dispose par rapport à une décision administrative, y compris le recours au Protecteur du citoyen ou à tout autre organisme public de protection des droits.
- 1.5 Favoriser la publicité de l'information gouvernementale, et considérer le secret comme une véritable exception à la règle générale.
- 1.6 Consulter la clientèle visée au moment de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes gouvernementaux, de même qu'à l'occasion des changements apportés à ces programmes.
- 1.7 Recueillir l'avis de personnes représentatives de la clientèle au moment de la conception des dépliants d'information et des formulaires, et privilégier pour ces documents un contenu simple et vulgarisé.

### *L'accès des citoyens aux services publics*

- 2.1 Instaurer des services d'accueil et de renseignements qui adoptent une approche personnalisée et respectueuse des individus, et qui tiennent compte également des limites de la clientèle âgée ou handicapée, ainsi que des barrières linguistiques.

- 2.2 Prévoir des services téléphoniques dont la capacité de fonctionnement correspond le mieux possible à la demande, de façon à éviter au citoyen les périodes d'engorgement des lignes.
- 2.3 Ne recourir aux boîtes vocales que lorsque celles-ci peuvent mieux servir la clientèle et lui donner des informations plus complètes.
- 2.4 Aménager les locaux des services publics de manière à respecter le droit à la vie privée.
- 2.5 Aménager les lieux de façon à favoriser l'accès aux services gouvernementaux pour les personnes atteintes d'un handicap physique.
- 2.6 Établir des heures d'ouverture des bureaux qui tiennent compte des nouvelles réalités sociales et familiales.
- 2.7 Favoriser le guichet unique et envisager au besoin des fusions dans les secteurs administratifs si cette solution peut contribuer à améliorer l'offre et la qualité des services. À l'inverse, ne pas maintenir à tout prix une fonction ou une entité dont la pertinence est remise en cause.

### ***La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens***

- 3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.
- 3.2 Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux.
- 3.3 Lorsque le processus décisionnel est discrétionnaire, en encadrer les décisions par des critères et des paramètres qui permettent des applications objectives.
- 3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
- 3.5 Se donner des processus décisionnels qui préviennent l'arbitraire ou l'abus de pouvoir.
- 3.6 Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.

- 3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.

### ***Le respect de la justice naturelle envers les citoyens***

- 4.1 Éviter de prendre des décisions sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.
- 4.2 Prendre l'initiative de demander au citoyen qui fait une réclamation les pièces ou les informations manquantes plutôt que de rejeter ou de suspendre sa demande sans autre avis.
- 4.3 Aider le citoyen qui fait une réclamation à présenter un dossier complet afin que la décision prise à son égard puisse tenir compte de tous les motifs et documents pertinents.
- 4.4 Rejeter toute forme de partialité dans les décisions ou toute poursuite de buts illégitimes. Éviter tout conflit d'intérêts.
- 4.5 Éviter toute forme de discrimination ou de disparités.

### ***L'Administration au service des citoyens***

- 5.1 Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la *Loi d'interprétation*, une loi est présumée éliminer des préjudices.
- 5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.
- 5.3 Lors de l'élaboration d'un programme, réduire le plus possible les risques de ratés et de failles qui relèvent de la « maladministration ».
- 5.4 Allouer les ressources aux bons endroits pour éviter que le citoyen ne soit nécessairement la première ou la seule victime d'une compression budgétaire.

### ***Connaître les citoyens et leur simplifier la vie***

- 6.1 Effectuer des sondages d'opinion auprès de la clientèle afin de connaître le profil des usagers des services, leurs besoins et leurs attentes.
- 6.2 Créer des comités consultatifs d'usagers.
- 6.3 Tenir compte des motifs d'insatisfaction des clients pour modifier un service ou un programme. Ne pas se baser uniquement sur l'insatisfaction du personnel pour opérer des changements.
- 6.4 Mettre sur pied des comités consultatifs formés d'employés qui agissent comme interlocuteurs de première ligne auprès des usagers.
- 6.5 Éliminer les processus et les formalités superflus ainsi que toute la paperasse qui n'est pas nécessaire.

### ***Respecter la dignité de la personne***

- 7.1 Éviter de traiter le citoyen comme un code informatique et chercher plutôt à saisir ses caractéristiques particulières et ses points de vulnérabilité.
- 7.2 Humaniser et personnaliser ses rapports avec les citoyens.
- 7.3 Éviter de traiter le citoyen qui réclame un service ou une prestation comme s'il bénéficiait d'une faveur alors qu'il exerce un droit.
- 7.4 Ne pas faire aux autres ce qu'on ne veut pas que l'on nous fasse.
- 7.5 Au moment de répondre à une demande d'un citoyen, communiquer avec le service adéquat plutôt que de diriger ce citoyen vers différents interlocuteurs possibles sans savoir auprès duquel il obtiendra une réponse utile.
- 7.6 Concevoir, lorsque cela est nécessaire, des systèmes de contrôle et de prévention de la fraude qui respectent les personnes et qui écartent d'emblée les méthodes de détection inutilement irritantes ou peu rentables.
- 7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive; demeurer rigoureux.

- 7.8 Tenir compte des aspirations, des caractéristiques et de la condition des populations autochtones et des communautés culturelles.

***Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens***

- 8.1 Instaurer des droits de révision ou d'appel des décisions.
- 8.2 Établir un bureau d'examen des plaintes à un niveau le plus éloigné possible de celui du personnel décideur visé par les plaintes.
- 8.3 Instaurer, au besoin, des mécanismes de conciliation ou de médiation.
- 8.4 Tenir les promesses faites aux citoyens.
- 8.5 Éviter de diluer les responsabilités en les reportant systématiquement aux niveaux hiérarchiques supérieurs ou dans d'autres secteurs administratifs.
- 8.6 Fournir le service, le renseignement ou la décision dans un délai raisonnable.
- 8.7 Surveiller constamment les délais d'attente afin de les réduire.
- 8.8 Intervenir plutôt que de se limiter à attendre lorsqu'un délai est imputable à d'autres employés et faire en sorte qu'ils agissent avec diligence.
- 8.9 Déterminer les véritables causes d'une faille ou d'une négligence, évitant ainsi d'utiliser systématiquement le prétexte des restrictions budgétaires pour justifier les manquements.
- 8.10 Se donner un code d'éthique pratique et détaillé qui ne se limite pas à des généralités et à des vœux pieux ; faire connaître ce code aux clientèles gouvernementales.
- 8.11 Ne jamais considérer une insatisfaction du client comme une pure critique, mais plutôt comme un outil possible d'amélioration.
- 8.12 Valoriser les clients et reconnaître le travail bien fait des employés.
- 8.13 Ramener les lieux de décision le plus près possible du citoyen.



**LES MINISTÈRES  
ET LES  
ORGANISMES**





## **2. LES MINISTÈRES ET LES ORGANISMES**

### **2.1 LES MINISTÈRES**

#### **2.1.1 Le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles**

##### **2.1.1.1 Les contrats de parrainage**

**P**lusieurs nouveaux arrivants au Québec y sont accueillis par des membres de leur famille qui se sont engagés, par contrat, à garantir le paiement de leurs frais de subsistance pour une période de dix ans. Les premiers sont les parrainés et les seconds, les garants. Ainsi, lorsque les parrainés doivent recourir à l'aide sociale, le ministère de la Sécurité du revenu peut réclamer au garant le remboursement des sommes versées par l'État.

##### **2.1.1.1.1 Une rigidité excessive**

Une citoyenne est convoquée pour une entrevue avec deux agents gouvernementaux, l'un du ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles (MAIICC) et l'autre du ministère de la Sécurité du revenu, dans le cadre d'un projet pilote implanté, en 1995, au bénéfice des garants qui ne s'acquittent pas de leurs obligations. Ce projet visait à responsabiliser ceux-ci en leur rappelant leurs obligations envers le parrainé et à les convaincre de signer un document intitulé : « Engagement de remboursement et reprise financière ».

Lors de l'entrevue, on apprend à cette dame qu'elle doit 34 000 \$ au ministère de la Sécurité du revenu pour ses deux enfants parrainés. Elle dit aux agents qu'elle ne peut honorer cette dette. C'est alors que le ton de la conversation monte d'un cran. Les agents tentent de la convaincre de signer le document et lui expliquent que les modalités de remboursement pourront être négociées plus tard. Elle refuse. À la suite des discussions, la dette est d'abord réduite à 24 000 \$, pour fondre ensuite à 4 446 \$. La citoyenne s'engage à rembourser cette somme en 80 versements mensuels de 50 \$ chacun, plus un versement de 46 \$.

Toutefois, la dame porte plainte par la suite au Protecteur du citoyen, prétendant ne pas avoir réalisé qu'en signant le document, elle s'engageait également à reprendre la charge des parrainés, ce que, de toute façon, elle n'était pas en mesure de faire.

Sa fille, son fils et ses petits-enfants n'étaient donc plus admissibles à l'aide sociale. Elle se plaint aussi du comportement agressif de l'agent du MAIICC. Aussi, bien que l'entrevue se soit déroulée en anglais, elle s'étonne que le document qu'elle a signé ne soit rédigé qu'en français, langue qu'elle ne comprend, ni ne lit.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que l'agent du MAIICC avait jugé que madame était solvable, malgré le fait qu'elle ne travaillait qu'à temps partiel. Les motifs du MAIICC ne lui sont pas apparus convaincants. Le Protecteur du citoyen a demandé au ministère de la Sécurité du revenu de continuer à verser l'aide sociale aux enfants de la dame, et au MAIICC de faire preuve de plus de rigueur dans ses études de solvabilité et de disposer de documents en anglais lorsque c'est la langue utilisée en entrevue. (Pacte social, 3.4, 7.2 et 7.8)

#### **2.1.1.2 Le prix de la protection**

En 1991, un citoyen et son épouse se portent garants du père et de la mère de celle-ci. Deux ans plus tard, les parents parrainés reçoivent de l'aide sociale. Entre-temps, la citoyenne garante quitte son mari.

Convoquée par le MAIICC, on l'avise qu'elle doit rembourser les prestations de la sécurité du revenu versées à ses parents depuis 1993, soit 28 000 \$. Comme elle est en instance de divorce, elle n'a pas les moyens de régler la dette. Durant l'entrevue, elle déclare de plus avoir été victime de violence conjugale.

Bien que l'ex-mari soit conjointement et solidairement responsable de la dette, le MAIICC décide de ne rien réclamer à l'ex-conjoint pour éviter, dit-il, que la citoyenne ne soit victime de représailles de sa part. Bien qu'un créancier puisse réclamer la totalité de la dette à l'un ou l'autre des débiteurs, en voulant, à juste titre, protéger la citoyenne, le MAIICC la pénalise doublement sur le plan financier. Les discussions se poursuivent entre le Ministère et le Protecteur du citoyen.

#### **2.1.1.2 Maîtrise ou doctorat ?**

Un citoyen demande au MAIICC d'évaluer son diplôme de doctorat en physique obtenu en Bulgarie. On lui remet un avis d'équivalence à une année du deuxième cycle universitaire (maîtrise).

Son diplôme de doctorat n'étant pas reconnu, il demande une bourse d'études au Fonds FCAR, administré par le ministère de l'Éducation, pour poursuivre ses études doctorales au Québec. On le lui refuse parce qu'il détient déjà un diplôme de doctorat.

En effet, le Fonds FCAR ne fait pas d'évaluation du diplôme obtenu à l'étranger. Le citoyen demande alors une réévaluation de son équivalence et le MAIICC lui remet un avis d'équivalence à une année du troisième cycle universitaire (doctorat).

Le citoyen porte à l'attention du Protecteur du citoyen qu'il y a, pour le moins, un manque d'harmonisation entre le ministère de l'Éducation et le MAIICC.

De l'avis du Protecteur du citoyen, les deux décisions, prises séparément, sont conformes aux règles applicables dans chacun des deux organismes. De toute évidence, elles sont cependant inconciliables. Une telle situation ne constitue pas un cas isolé. Elle justifie l'utilité de la *Table de concertation sur la reconnaissance de la formation acquise hors Québec*, créée par les deux ministères, et à laquelle siègent notamment des universités et des corporations professionnelles. L'État se doit de favoriser le guichet unique pour les citoyens et diminuer les failles découlant du manque d'harmonisation (Pacte social, 2.7 et 8.5).

2.1.2

## Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) administre plusieurs programmes d'aide aux producteurs agricoles. Comme les conditions d'admissibilité à ces programmes sont très rigides, il est important que les règles en soient connues et comprises par la population concernée. Le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de s'assurer que la documentation mise à la disposition des citoyens facilite l'accès à ses services.

2.1.2.1

### À qui la chance ?



En 1994, le MAPAQ met en vente des terres publiques agricoles, par voie d'appel d'offres. Un producteur agricole intéressé remplit le formulaire d'inscription. Il apprend, cependant plus tard, que les terres convoitées avaient été vendues à un producteur qui louait du Ministère des lots contigus aux terres offertes en vente. Il s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

Le *Règlement sur l'aliénation et la location des terres agricoles du domaine public* établit la procédure et le mode d'attribution des terres publiques. On instaure un ordre de priorité lorsque plusieurs demandes visent les mêmes terres. Entre autres, la priorité est accordée à l'exploitant qui est propriétaire ou locataire de la terre la plus proche de la terre mise en vente. Si plusieurs personnes ont des lots contigus, on procède par tirage au sort.

L'offre d'achat est présentée sur un formulaire fourni par le Ministère. On doit y indiquer les numéros de lots qui font partie de l'exploitation agricole. Cette information permet au Ministère d'identifier les producteurs qui ont priorité.

L'exploitation agricole peut être composée de lots dont le producteur est ou propriétaire, ou locataire. Or, le formulaire fourni aux intéressés contient une section intitulée « Autre(s) lot(s) dont je suis propriétaire », mais reste silencieux sur les lots loués. De plus, le dépliant d'information joint au formulaire utilise l'expression « propriétaire d'exploitation agricole ».

L'information laissait donc croire que, pour avoir priorité, l'aspirant-acheteur devait être propriétaire des terres exploitées. En conséquence, le plaignant n'avait pas indiqué qu'il louait également des lots contigus. D'autre part, les renseignements qu'il avait obtenus, au bureau régional du Ministère, ne l'avaient pas éclairé sur cette question.

De l'avis du Protecteur du citoyen, on pouvait raisonnablement croire que, si ce producteur avait été informé de son droit, il aurait déclaré les lots loués (Pacte social, 1.2). À la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère examina à nouveau la situation, suspendit l'attribution des terres agricoles visées et reprit entièrement le processus.

#### 2.1.2.2

### Un guide administratif plus complet

Le MAPAQ administre le programme d'aide aux exploitations agricoles dont un volet s'intitule « Aide au maintien de la productivité des framboisières ».

À l'automne 1994, le Ministère avait refusé une demande de subvention parce que les plants de framboisiers provenaient d'un pépiniériste de la Nouvelle-Écosse et non pas du Québec, et qu'on ne lui avait pas fourni de document officiel attestant que les plants étaient exempts de phytophthora (champignon qui attaque les racines) avant la plantation.

Le producteur fit valoir que l'obligation d'acheter des plants certifiés du Québec n'était pas une condition du programme et qu'il lui avait été impossible de s'approvisionner au Québec.

Au printemps 1994, le MAPAQ a admis que la fermeture de trois pépinières, à l'automne 1993, avait pu causer des difficultés d'approvisionnement au producteur. Il lui a donc versé la subvention.

Bien qu'il ait obtenu l'aide financière, le producteur s'est adressé au Protecteur du citoyen pour dénoncer l'attitude du Ministère. Il soutenait que le MAPAQ avait arbitrairement ajouté une condition au programme. Pour sa part, le Ministère alléguait que l'obligation d'acheter des plants au Québec faisait partie des conditions générales de tous les programmes qu'il administre. Il fit valoir également que ce producteur connaissait bien l'obligation d'acheter des plants certifiés.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le MAPAQ remet aux producteurs un guide pour les aider à présenter leur demande d'aide financière. Or, celui-ci ne contient pas les « conditions générales ». Il réfère à ces conditions à un seul endroit, sans en préciser le contenu. Le producteur n'avait donc pas en main toute l'information nécessaire. Il lui aurait fallu se référer à un autre document qui ne lui avait pas été remis.

Par ailleurs, l'exigence de n'utiliser que des plants certifiés, exempts de phytophthora, ne figurait nulle part dans la documentation écrite. De l'avis du Protecteur du citoyen, une condition aussi spécifique pouvait difficilement découler de l'ensemble des conditions énoncées dans le programme. Bien que les plants certifiés du Québec pouvaient constituer la meilleure garantie, il aurait fallu en faire une condition expresse. En effet, des plants exempts de cette maladie peuvent être achetés ailleurs qu'au Québec, bien que non certifiés.

Le Protecteur du citoyen a estimé que la certification des plants ne faisait pas partie des normes applicables au programme et que la simple référence à des conditions générales constituait une information inadéquate.

Le MAPAQ a tenu compte de ces commentaires et a modifié ses processus pour que les producteurs qui désirent une subvention obtiennent toute l'information pertinente. Par ailleurs, les conventions d'aide financière et les lettres d'offres comprendront désormais une clause visant à permettre au Ministère de s'assurer que les producteurs ont pris connaissance des normes, conditions et obligations du programme. Enfin, le Ministère doit rendre des décisions qui ne sont pas arbitraires (Pacte social, 1.2 , 1.3 et 3.3).

### 2.1.2.3

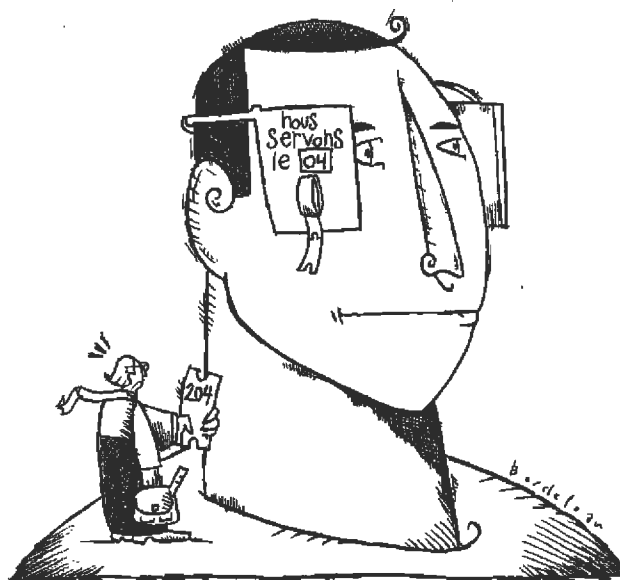
#### **Si vous ne me croyez pas... venez voir**

Le MAPAQ administre un programme de remboursement partiel des taxes municipales et scolaires aux titulaires d'exploitations agricoles enregistrées.

Le MAPAQ réclame à une productrice agricole le montant qu'il lui avait remboursé pour les taxes municipales 1993 et scolaires 1992-1993, parce que, à son avis, la productrice ne remplissait pas l'une des conditions essentielles, à savoir que ses activités agricoles ne généraient pas le revenu minimum, soit 150 \$ l'hectare.

Le montant du remboursement dépend des revenus générés par la superficie exploitable de l'exploitation. L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le Ministère a inclus, dans son calcul de cette superficie, un boisé propriété de la productrice. Or, la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation* prévoit qu'un boisé n'est pris en considération que s'il génère un revenu. L'enquête a révélé que la presque totalité du boisé était constituée de marécages et de bois sans valeur marchande, et n'était donc pas susceptible de générer des revenus.

Le Ministère avait pris sa décision sans avoir vérifié l'état du boisé. Le Protecteur du citoyen demanda au Ministère de se rendre sur les lieux et devant l'évidence des faits, il annula sa réclamation. Ce faisant, le Ministère a compris qu'il était préférable d'aller chercher les informations pertinentes (Pacte social, 4.1).



Cette année encore, les plaintes adressées au Protecteur du citoyen concernent principalement l'aide financière aux étudiants. Elles visent, entre autres, les délais indus et les réclamations, par le Ministère, de bourses versées en trop à des étudiants. De plus, il est apparu important pour le Protecteur du citoyen de revenir sur la contribution parentale. Le Ministère doit, en ce domaine, tenir compte notamment des difficultés rencontrées par certains étudiants pour obtenir les formulaires qui doivent être complétés par leurs parents ; les informations qui y sont contenues ont un impact direct sur le montant de l'aide financière accordée à l'étudiant. Le Protecteur du citoyen constate aussi que le Ministère a encore fait preuve de rigidité administrative excessive, que l'harmonisation de certains programmes était déficiente et que les mécanismes d'imputabilité, s'ils étaient revus, augmenteraient l'efficacité des programmes. Finalement, il a étudié le problème de la sécurité des enfants dans le transport scolaire.

## 2.1.3.1

### Où en est la réforme de l'aide financière aux étudiants ?

Le Protecteur du citoyen reçoit chaque année plusieurs centaines de plaintes d'étudiants sur le programme d'aide financière aux étudiants. Il a donc soumis un mémoire au Groupe de travail



formé par le ministre de l'Éducation, qui avait pour mandat de formuler des recommandations visant l'amélioration du régime d'aide financière. Le Protecteur du citoyen a aussi, à cet égard, examiné l'analyse faite par les États généraux sur l'éducation. Le Protecteur du citoyen a donc décidé de commenter l'ensemble dans une lettre qu'il adressait au Ministre, en février 1996.

Le Groupe de travail propose notamment de se baser sur la réussite scolaire des étudiants pour déterminer l'aide financière à recevoir. Or, les États généraux sur l'éducation concluent que les étudiants ne sont pas les seuls responsables des échecs scolaires, du décrochage et du prolongement des études; les conditions sociales, le travail salarié durant les études, l'enseignement mal adapté aux divers groupes de la population et bien d'autres facteurs peuvent aussi limiter la réussite des étudiants. Selon le Protecteur du citoyen, c'est le réseau scolaire qui doit favoriser la réussite des étudiants. Il n'incombe pas au régime d'aide financière de pallier aux lacunes du système d'éducation. Son rôle est plutôt de faciliter l'accès aux études supérieures, à des personnes démunies.

Le Protecteur du citoyen estime aussi que le Groupe de travail ne s'est pas suffisamment penché sur l'endettement des étudiants, question pourtant essentielle tant au plan de l'équité entre les générations qu'au plan individuel, puisque le programme d'aide financière repose sur la capacité de rembourser des futurs travailleurs. Le Protecteur du citoyen a proposé au Ministre d'assouplir les règles relatives au remboursement des dettes par les étudiants. Il invite le Ministère à envisager divers mécanismes de remboursement ou d'annulation des dettes autrement que par la faillite personnelle des étudiants.

Le Protecteur du citoyen ne comprend pas, par ailleurs, que le Groupe de travail n'ait pas favorisé la décentralisation des services aux étudiants. Le Ministère, plutôt que de continuer à administrer l'aide financière centralement, devrait favoriser un service près des étudiants et qui soit mieux adapté à leurs besoins. Selon le Pacte social proposé par le Protecteur du citoyen, l'administration publique doit ramener les lieux de décision le plus près possible du citoyen (Pacte social, 8.13). Il ne faut pas confondre centralisation des données et centralisation des services.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen considère également que la contribution des parents est trop élevée et ne tient pas compte des montants accordés par les tribunaux à cet égard.

De plus, à l'instar du Groupe de travail, il considère que, si l'étudiant a fait des déclarations mensongères pour obtenir de l'aide

financière, il est abusif de lui réclamer le remboursement de la totalité du montant qui lui a été versé ; le Ministère devrait se limiter à exiger le remboursement des sommes versées en trop en raison des déclarations mensongères. Enfin, le Protecteur du citoyen estime que, dans les cas de faillite personnelle, si le Ministère continue d'exiger une entente de remboursement avant d'accorder de l'aide financière, il va à l'encontre des objectifs et de l'esprit des lois sur la faillite et l'aide financière.

Globalement, la mise en oeuvre d'un grand nombre des recommandations du Groupe de travail constituerait une nette amélioration du programme d'aide financière. Cependant, il convient d'aller plus loin que le Groupe de travail en matière de réussite scolaire, d'endettement des étudiants, de remboursement de l'aide, de contribution parentale et de la gestion du programme.

#### 2.1.3.2

### **Tu as tort ? Tu es puni. Tu as raison ? Tu l'es aussi ! L'Administration au service de qui ?**

L'administration publique doit être au service des citoyens. On a parfois l'impression que le citoyen est au service de la bureaucratie. Le Pacte social recommande à l'Administration de favoriser l'accès à ses services, de veiller à la raisonnable de ses actes et d'agir dans le meilleur intérêt de la clientèle.

La vérification du revenu de l'étudiant auprès du ministère du Revenu a entraîné, pour plusieurs étudiants, des difficultés financières importantes. En effet, l'analyse de la demande d'aide financière pour l'année en cours est automatiquement interrompue lorsque l'étudiant reçoit une réclamation du ministère de l'Éducation pour une bourse versée en trop. Les étudiants qui ont des enfants à charge et qui doivent subvenir à leurs besoins se retrouvent subitement sans argent. De l'avis du Protecteur du citoyen, ils ne devraient pas subir les effets de cette « maladministration » que le Ministère n'a pas prévue lorsqu'il a décidé de vérifier les revenus des étudiants (Pacte social, 5.3). Selon le Pacte social (8.6), l'administration publique doit également fournir le service dans un délai raisonnable. Le cas exposé ici constitue un bel exemple de délai interminable, évité de justesse par l'intervention du Protecteur du citoyen.

L'étudiante monoparentale termine son baccalauréat à l'été 1995 et, en septembre, elle débute ses cours à l'École du Barreau. Selon les normes, l'année d'attribution de l'aide débute le 1<sup>er</sup> mai et se termine le 30 avril de l'année suivante. Ici, l'étudiante reçoit, pour la session d'été, un prêt de 3 260 \$ et s'empresse de compléter sa déclaration de situation réelle afin que l'aide financière lui parvienne, en temps utile, pour la session d'automne. Il faut se rappeler que l'aide financière s'effectue en deux étapes :

la première est la demande d'aide où l'étudiant indique ses revenus approximatifs pour l'année, ce qui sert de base au calcul du prêt. Le Ministère prend en compte les revenus de l'étudiant pendant l'année de calendrier. Ensuite, puisque les revenus peuvent changer en cours d'année, l'étudiant, dès la réception de son prêt, remplit un deuxième formulaire appelé « déclaration de situation réelle » qui permet alors à l'étudiant d'y indiquer ses revenus réels ; ce formulaire sert à déterminer si l'étudiant a aussi droit à une bourse.

Pendant l'été, le Ministère fait une vérification auprès du ministère du Revenu pour l'année précédente, soit 1994, et il réclame à l'étudiante une bourse versée en trop ; le ministère du Revenu a considéré erronément que le montant de la bourse était un revenu de placement de 13 530 \$. L'analyse de la demande d'aide pour l'année qui débute est aussitôt interrompue à cause de la réclamation. Ne parvenant pas à régler son problème par téléphone, l'étudiante écrit au ministère de l'Éducation, le 31 juillet 1995, et lui explique l'erreur du ministère du Revenu. L'étudiante joint à sa lettre une confirmation par le ministère du Revenu de son erreur, et demande au ministère de l'Éducation d'annuler sa réclamation et de reprendre, sans délai, le calcul de son aide financière pour l'automne.

L'étudiante doit prendre soin de son enfant et attend toujours l'aide financière. Le 25 août, elle communique avec le Ministère qui lui dit de patienter jusqu'à la mi-septembre. L'étudiante ne peut attendre et s'adresse donc au Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen vérifie le dossier de l'étudiante et ne peut retrouver la lettre du 31 juillet. Il en demande une copie à l'étudiante, l'achemine aussitôt au Ministère et demande que le calcul s'effectue en priorité puisque l'étudiante doit subvenir aux besoins de son enfant. Début septembre, le Ministère annule la réclamation de la bourse versée en trop mais, du même coup, refuse l'aide financière parce qu'il n'a pas entre ses mains une preuve de baccalauréat. Comme le Ministère allonge indûment les délais lorsqu'il demande des documents supplémentaires, le Protecteur du citoyen prend l'initiative d'obtenir, de l'École du Barreau, le relevé de notes de l'étudiante qu'il expédie aussitôt au Ministère.

Quelques jours plus tard, le Protecteur du citoyen obtient que le calcul soit fait. Le prêt de l'étudiante est augmenté à 5 500 \$, auquel s'ajoutera une bourse de 11 230 \$.

Cette affaire montre clairement que le ministère de l'Éducation devrait adopter un mécanisme susceptible de régler lui-même ce genre de situation où une bureaucratie inefficace cause un

préjudice à un citoyen, et ce, particulièrement quand aucun fait n'est contesté.

### 2.1.3.3

#### Information ou confusion

La vérification du revenu des étudiants auprès du ministère du Revenu a généré de nombreuses réclamations de bourses versées en trop, en particulier, auprès d'étudiants qui n'ont pas déclaré les montants d'assurance-chômage qu'ils recevaient. Ils représentent près de la moitié des débiteurs.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que si les étudiants n'ont pas déclaré leurs prestations d'assurance-chômage, c'est que, à l'égard de certaines catégories de prestations de formation, le formulaire de déclaration de situation réelle où l'étudiant déclare ses revenus, indique de ne pas le faire. De fait, on y mentionne de ne pas inscrire ces prestations lorsque l'étudiant participe à un programme d'études payé et offert par Développement & Ressources humaines Canada (DRHC). Ce critère de « programme d'études offert et payé » nécessite une connaissance très spécialisée des différents programmes administrés par DRHC et ne concorde pas avec la disposition du *Règlement sur l'aide financière* qui détermine l'admissibilité des candidats qui reçoivent des prestations de formation.

Compte tenu que la politique administrative ne respecte pas non plus le *Règlement sur l'aide financière*, ceci a pour conséquence que la Direction générale de l'aide financière (DGAFE) utilise, sur les demandes d'aide financière, un concept différent pour juger de l'admissibilité des candidats qui reçoivent des prestations de DRHC.

À cette époque, l'article 26 de la *Loi sur l'assurance-chômage* permettait d'obtenir ou de prolonger des prestations de formation, lorsqu'une personne s'inscrit dans un programme de formation reconnu par DRHC. Le programme national de formation contient, entre autres, le « programme d'études offert et payé » et le programme visant les « étudiants indépendants ». De son côté, le formulaire de demande d'aide financière du ministère de l'Éducation comporte une question visant à vérifier si l'étudiant participe à un programme d'études offert par DRHC. Or, des étudiants peuvent être inscrits dans un programme reconnu par DRHC, sans que ce programme ne soit offert par ce dernier. Ces étudiants sont admissibles à l'aide financière, mais le Ministère prend en compte le montant des prestations de chômage aux fins du calcul de l'aide financière, alors que le *Règlement* prévoit que sont exclues les prestations reçues en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage* lorsque l'étudiant bénéficie d'un programme de formation visé par cette dernière loi. À juste

titre, plusieurs étudiants n'ont pas compris la question formulée ainsi que la distinction à faire et n'ont pas déclaré, en toute bonne foi, leurs prestations d'assurance-chômage au formulaire de déclaration de situation réelle, puisqu'il est dit de ne pas le faire. Des vérifications effectuées dans plusieurs dossiers ont permis de constater que les centres d'emploi n'ont pas eux-mêmes vu cette source de confusion.

Évidemment, lors de la vérification auprès du ministère du Revenu, les étudiants qui ont déclaré, en conformité avec la loi, leurs prestations d'assurance-chômage sur leur rapport d'impôts et qui ne les ont pas inscrits sur leur formulaire de déclaration de situation réelle pour des raisons évidentes, ont été l'objet d'une réclamation des sommes reçues.

Malgré l'incohérence de la politique administrative et la confusion générée par les questions du formulaire, le Ministère a rejeté toute responsabilité invoquant qu'il appartient aux étudiants de s'informer correctement. L'incohérence et l'imprécision de la politique administrative, doublées des mesures de contrôle tant au niveau de la demande d'aide que la déclaration de situation réelle, ont généré des milliers d'erreurs.

Le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère d'annuler les réclamations liées aux prestations d'assurance-chômage non déclarées, puisque les étudiants n'avaient fait que suivre les consignes du Ministère. Tout en reconnaissant la présence de problèmes sérieux, la Direction générale de l'aide financière a décidé, pour 1995-1996, d'appliquer à la lettre le Règlement tel que formulé et de corriger les réclamations des étudiants en fonction de ce Règlement. Cette solution nous apparaît tout à fait inéquitable puisqu'elle a pour conséquence d'exclure a posteriori toute une catégorie d'étudiants indépendants qui sont inscrits, entre autres, à des programmes d'informatique dans les collèges privés d'informatique.

Le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de traiter les étudiants concernés, tels qu'ils l'ont toujours été jusqu'à ce que le nouveau règlement soit adopté, c'est-à-dire pour l'année 1996-1997. Toutefois, de l'avis du Protecteur du citoyen, cette solution demeure encore insuffisante, car inéquitable compte tenu que les dossiers ont fait l'objet d'un traitement erroné et que l'information donnée aux étudiants pour compléter leur demande d'aide financière est inadéquate.

À ce stade-ci de l'enquête, le Ministère refuse toujours d'annuler les réclamations des bourses versées en trop pour l'ensemble des étudiants inscrits à des cours autorisés par le Centre d'emploi. Il n'a pas davantage clarifié les questions des formulaires relatives

aux prestations d'assurance-chômage. Ce faisant, le Ministère prend une attitude arbitraire, se complaît dans sa commodité et ne tient pas compte de l'insatisfaction légitime des étudiants (Pacte social, 3.5, 5.2 et 6.3).

#### **2.1.3.4 Réussir tous ses cours : insuffisant pour l'obtention du diplôme**

##### **2.1.3.4.1 Le diplôme, ce n'est pas automatique**

Une des règles du Pacte social du Protecteur du citoyen indique d'abord aux fonctionnaires d'agir, plutôt que de se limiter à attendre, lorsqu'un délai est imputable à d'autres employés et de prendre les moyens pour coordonner leurs actions (Pacte social, 7.5 et 8.8). Cette affaire met en relief la division des responsabilités dans le réseau de l'éducation.

Une étudiante est inscrite à temps plein à l'université pour l'année 1995-1996. Or, l'université menace de l'expulser si elle ne fournit pas la copie officielle de son diplôme d'études collégiales. Advenant l'expulsion, l'étudiante ne pourra pas bénéficier d'aide financière. L'enquête a révélé qu'en 1993, elle a obtenu un diplôme d'études collégiales, sans spécialité. Comme elle n'a pas reçu le diplôme, elle s'adresse à son cégep : on l'informe que l'émission de son diplôme ne se fait pas automatiquement et qu'elle doit soumettre une demande de dérogation que le cégep acheminera ensuite au ministère de l'Éducation.

Malgré l'urgence, le cégep ne présente pas rapidement la demande de dérogation mais confirme à l'université que l'étudiante a obtenu son diplôme et qu'il est sur le point d'en demander l'émission au Ministère. De son côté, le Ministère refuse d'émettre le diplôme sans demande officielle. En somme, on se renvoie la balle.

L'enquête a révélé que le Ministère a cessé, dès 1992, d'émettre automatiquement les diplômes sans spécialité. L'étudiante devait alors adresser une demande officielle au cégep qui l'analysait et déterminait s'il y avait lieu d'émettre ou non un diplôme d'études. Comme l'étudiante n'a pas fait sa demande à l'époque, le Ministère refuse de déroger à cette façon de faire.

Le Protecteur du citoyen a donc demandé au Ministère d'intervenir auprès du cégep pour qu'il analyse et achemine sans délai la demande de l'étudiante, et de s'engager, sur réception de la demande, à émettre le diplôme et d'aviser l'université que l'étudiante a complété tous les cours nécessaires à l'obtention de son diplôme d'études collégiales. L'intervention du Protecteur du citoyen a permis à l'étudiante de poursuivre ses cours et d'obte-

nir l'aide financière.

#### **2.1.3.4.2 Un diplôme à la mauvaise personne**

Selon le Pacte social du Protecteur du citoyen, le gouvernement doit réduire le plus possible les risques de ratés et de failles lors de l'implantation d'un programme (Pacte social, 5.3). Il doit aussi intervenir plutôt que de se limiter à attendre lorsqu'un délai est imputable à d'autres employés (Pacte social, 8.8). Il doit enfin éviter de traiter le citoyen comme un code informatique (Pacte social, 7.1).

Une étudiante termine ses études collégiales en mai 1993. Un an plus tard, elle reçoit son diplôme mais au nom d'une autre personne. Comme le cégep fournit les informations pertinentes au Ministère pour que celui-ci émette le diplôme, l'étudiante contacte le cégep pour qu'il corrige la situation. Après plus d'un an, l'étudiante n'a toujours pas reçu son diplôme et personne, ni au Ministère ni au collège, ne semble vouloir assumer ses responsabilités. En effet, lors de sa première année au collégial, le cégep a inscrit l'étudiante au Ministère sous le code permanent d'une autre étudiante, avec l'effet de fusionner les dossiers scolaires des deux étudiantes. L'étudiante et le cégep ont donc utilisé, tout au long des études, le mauvais code permanent, sans que ni le collège ni le Ministère n'effectuent de vérifications.

Or, si une telle erreur se glisse à partir des informations transmises par le collège, le Ministère la lui signale et le collège, qui est le seul à avoir accès au dossier des étudiants, doit lui-même corriger l'erreur; à défaut, ce n'est qu'à l'émission du diplôme que l'on constate le problème. Ici, le cas est d'autant plus complexe que l'étudiante a fréquenté deux cégeps distincts.

Au Ministère, les renseignements sur les étudiants, notamment les résultats scolaires et le code permanent, sont gérés par des services différents. Le Protecteur du citoyen constate que plusieurs interlocuteurs traitent les différentes parties du dossier d'un étudiant; un tel processus a pour effet pernicieux de déresponsabiliser l'Administration en se renvoyant la balle à l'intérieur. Sans l'intervention du Protecteur du citoyen, il est fort probable que l'étudiante attendrait encore son diplôme d'études collégiales.

Le Protecteur du citoyen a demandé au ministère de l'Éducation de modifier sa façon de traiter les renseignements des étudiants, de manière à ce que les vérifications s'effectuent dès l'inscription et ainsi, éviter les erreurs. Le Ministère a finalement accepté de réviser son processus de gestion des dossiers scolaires.

### **2.1.3.5 Parfois, le ministère de l'Éducation interprète la loi en portant des œillères...**

L'Administration doit être au service des citoyens. Le Pacte social du Protecteur du citoyen, rappelle que l'administration publique doit rendre des décisions non seulement conformes à la loi, mais aussi raisonnables, justes et opportunes (Pacte social, 3.4). Il semble que ce n'est pas le cas ici. De plus, le Protecteur du citoyen constate que le ministère de l'Éducation s'est retranché derrière une interprétation étroite de la loi (Pacte social, 3.7).

#### **2.1.3.5.1 Situation familiale détériorée**

Un étudiant demande de l'aide financière pour l'année 1995-1996. Il joint un rapport d'un psychologue attestant la détérioration de sa situation familiale, notamment la séparation des parents. Lors d'une demande d'aide, les parents des étudiants doivent, dans un formulaire, déclarer leurs revenus qui servent à calculer le montant de la contribution parentale. Si l'étudiant ne peut obtenir ces renseignements à cause d'un conflit familial, il doit fournir un rapport d'un psychologue attestant de la situation détériorée ; ce qui évite la déclaration des revenus des parents. Dans cette affaire, c'est la mère, qui a la charge de son fils, qui doit fournir ces informations.

Mais le Ministère refuse le rapport du psychologue en alléguant la mauvaise volonté de la mère et retourne à l'étudiant le formulaire qu'il doit faire remplir par la mère. L'étudiant rappelle au Ministère que la mère ne peut remplir le document en raison de la situation familiale, mais ce dernier refuse et lui suggère de s'adresser à un bureau d'aide juridique ou d'attendre le jugement de divorce. L'étudiant s'adresse à un avocat qui, en raison des limites du programme d'aide juridique, ne peut s'occuper de ce genre de situation. L'étudiant porte alors plainte au Protecteur du citoyen.

D'abord, le Protecteur du citoyen ne voit pas pourquoi le Ministère n'a pas suggéré à l'étudiant de s'adresser au Bureau de réexamen du Ministère qui est habilité à régler ce genre de situation. Après avoir fourni au Ministère la preuve des vains efforts déployés par l'étudiant, auprès de sa mère, le Protecteur du citoyen a convaincu le Ministère qu'il n'avait pas le droit de mettre en doute le rapport professionnel du psychologue. Le Ministère s'est finalement rangé aux arguments du Protecteur du citoyen et a accordé un prêt de 3 260 \$ à l'étudiant.



#### 2.1.3.5.2 Entre deux interprétations, laquelle choisir ?

Ici, l'administration publique a agi pour sa propre commodité (Pacte social, 5.2) tout en générant un délai déraisonnable (Pacte social, 3.7).

Le *Règlement sur l'aide financière aux étudiants* en vigueur contient deux dispositions différentes régissant la situation d'un étudiant qui entreprend des études de premier cycle universitaire.

En appliquant l'une des dispositions du Règlement, l'étudiant a droit à 8 trimestres d'aide financière sous forme de prêts et de bourses, si ses dépenses le justifient. En appliquant l'autre, l'étudiant a droit à 2 trimestres de plus, sous la même forme, pour un total de 10 trimestres. La coexistence de ces deux dispositions fait donc en sorte que, pour la même situation, on peut appliquer l'une ou l'autre des dispositions.

En juin 1990, un étudiant obtient un diplôme de premier cycle universitaire de 90 crédits. En 1992, il poursuit des études en vue d'obtenir un second diplôme de premier cycle et demande de l'aide financière. Or, l'été et l'automne 1992 représentent les 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> trimestres pour lesquels il fait une demande d'aide financière.

En juillet 1993, soit un an plus tard, le Ministère réclame à l'étudiant la somme de 3 800 \$, soit la totalité de la bourse versée au 9<sup>e</sup> trimestre (automne 1992), en s'appuyant sur la disposition du Règlement qui rend l'étudiant admissible pour un maximum de 8 trimestres. L'étudiant ayant atteint son 8<sup>e</sup> trimestre à la session d'été, on lui réclame donc la bourse touchée au 9<sup>e</sup> trimestre.

De l'avis du Protecteur du citoyen, devant deux dispositions dont l'une produit à l'égard de l'administré un avantage supérieur à l'autre, l'Administration se doit d'appliquer la disposition la plus avantageuse. Il demande donc au Ministère d'annuler la réclamation. Il appuie aussi son argumentation sur un règlement hors cour intervenu dans un cas similaire. Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a trouvé déraisonnable que le Ministère prenne un an pour présenter sa réclamation.

Finalement, en septembre 1995, le Ministère annule la réclamation.

## 2.1.4 Le ministère de l'Environnement et de la Faune

### 2.1.4.1 Et si les ministères se parlaient... Et pourquoi ne pas en parler au citoyen...

Cette affaire met en cause l'absence de coordination de deux ministères au détriment des citoyens qui se sont vus privés de renseignements importants lors de transactions avec le gouvernement ; c'est une situation déraisonnable (Pacte social, 8.5, 1.3 et 3.4).

Un pourvoyeur, titulaire de droits exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage sur un territoire public loué par le ministère de l'Environnement et de la Faune, s'est plaint au Protecteur du citoyen qu'un autre ministère, celui des Ressources naturelles, avait consenti un bail d'exploitation minière sur le même territoire. Le pourvoyeur estimait que l'exploitation d'une pourvoirie et celle d'une carrière de granite étaient des activités difficilement conciliables. Il déplorait aussi que le ministère de l'Environnement et de la Faune ne l'ait pas suffisamment informé des autres utilisations possibles du territoire.

Le ministère des Ressources naturelles peut, en vertu de la *Loi sur les mines*, accorder un bail pour l'exploitation minière d'un territoire où un pourvoyeur est titulaire des droits exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage. La *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* confirme ce pouvoir.

L'enquête révéla que le pourvoyeur n'avait pas été informé des autres activités qui pourraient être autorisées sur le territoire. Bien plus, les deux ministères concernés ne sont pas toujours au courant des droits qu'ils accordent chacun de leur côté. Comme le Protecteur du citoyen a rappelé aux ministères l'importance d'informer les citoyens adéquatement et en temps utile, le ministère de l'Environnement et de la Faune a demandé au ministère des Ressources naturelles d'être dorénavant consulté avant l'octroi de droits miniers sur les territoires qui peuvent faire l'objet de droits exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage. Le nouveau processus aura des effets bénéfiques pour tous et préviendra les risques de litige.

De plus, à la demande du Protecteur du citoyen, le ministère de l'Environnement et de la Faune a fait circuler, dans chaque région, un document intitulé : « Le portrait du territoire » qui permettra de connaître les diverses ressources exploitées sur le territoire ; ce document sera remis au citoyen avant qu'il ne signe un bail.

#### 2.1.4.2 Une appropriation à titre gratuit

Un organisme sans but lucratif travaillait en étroite collaboration avec le ministère de l'Environnement et de la Faune depuis 1986. Toutefois, en 1991, les relations entre eux se sont détériorées rapidement, à la suite d'une réorganisation administrative du Ministère et d'intérêts différents. En 1992, l'organisme signe un dernier contrat de service avec le Ministère, contrat qui se termine en juillet de la même année. Un litige survient lorsque le Ministère refuse de lui verser la somme de 50 000 \$ découlant de ce contrat. Estimant être victime d'une décision arbitraire et être l'objet d'un abus de pouvoir, l'organisme se plaint au Protecteur du citoyen.

L'enquête révèle que le Ministère aurait dû, tel que prévu dans le contrat, verser une somme à l'organisme ne devant pas dépasser 50 000 \$ pour couvrir, à l'expiration du contrat, le transfert des baux de location du terrain, des équipements et du personnel. Le Ministère se devait de respecter le contrat et de ne pas agir de manière arbitraire (Pacte social, 8.4 et 3.5).

Or, le Ministère refusait prétextant que l'organisme n'avait pas effectué le transfert des actifs, et n'avait pas collaboré avec les évaluateurs du Ministère chargés de vérifier l'inventaire des équipements. Le Ministère concluait à un bris unilatéral de contrat et considérait qu'il n'était plus lié par celui-ci.

De son côté, l'organisme soutenait qu'il avait convenu avec les autorités du Ministère, avant la signature du contrat, qu'il ferait lui-même évaluer ses actifs pour déterminer de façon équitable la somme réclamée. Il reprochait au Ministère d'avoir changé unilatéralement les règles du jeu en exigeant une évaluation formelle par un évaluateur choisi par le Ministère.

L'enquête a révélé que le contrat de service ne contenait aucune disposition sur le transfert des actifs. D'autre part, le Ministère avait néanmoins tiré profit des actifs et utilisé les équipements de l'organisme pendant plusieurs mois en 1992. Enfin, l'évaluateur du Ministère avait effectivement procédé à l'inventaire des actifs.

Finalement, le Ministère s'est rangé à l'avis du Protecteur du citoyen et a accepté de payer. Cependant, comme les deux parties ne s'entendaient pas sur la valeur des actifs, valeur qui servait à déterminer le montant du paiement, le Protecteur du citoyen invita le Ministère à tenir compte des évaluations des deux parties pour déterminer une indemnité juste et raisonnable. De plus, le Ministère devait, en toute équité, rembourser les frais d'évaluation encourus par l'organisme (Pacte social, 3.6). Les deux parties ont finalement convenu d'un règlement à l'amiable.

## 2.1.5 Le ministère de la Justice

Malgré que le ministère de la Justice ait pour mission de favoriser la reconnaissance et le respect des droits des citoyens, certaines difficultés persistent et étonnent.

### 2.1.5.1 La gestion des actes de l'état civil

#### 2.1.5.1.1 Progrès

Le Protecteur du citoyen a rencontré le Directeur de l'état civil, en mars 1996, pour faire le point sur les recommandations contenues dans son rapport intitulé *La nouvelle gestion des actes de l'état civil : un exemple à ne pas suivre* daté du 22 septembre 1994, et pour faire le point sur les correctifs apportés par le Directeur pour améliorer la gestion des actes de l'état civil.

On note, en particulier, les changements suivants :

- a) Le formulaire de déclaration de naissance a été modifié en octobre 1995 ; ce nouveau formulaire informe adéquatement les parents sur les conséquences juridiques du choix des nom et prénom de l'enfant. Ce formulaire est rempli à l'hôpital où a lieu la naissance.
- b) Alors qu'en 1994 le délai moyen de traitement d'une demande de certificat était de plusieurs semaines, il se situe aujourd'hui à 4,2 jours pour un certificat de naissance, à 5,26 jours pour un certificat de mariage et à 5,42 jours pour un certificat de décès.
- c) En 1994, les délais d'enregistrement des naissances et des mariages pouvaient atteindre trois semaines. Ils sont aujourd'hui de deux semaines pour les mariages et d'une semaine pour une naissance ou un décès.
- d) Le délai pour un changement de nom est passé de cinq mois à quatre.
- e) Le délai pour la correction d'erreurs matérielles est passé de deux mois à quatre ou six semaines.
- f) Le personnel de la téléphonie a eu des sessions de formation en 1994 et tient des réunions hebdomadaires pour actualiser ses connaissances. Le temps d'attente moyen pour obtenir la communication avec un fonctionnaire est de 14,6 secondes. Le personnel répond à 893 appels téléphoniques quotidiennement. En décembre 1995, la Direction de l'état civil a reçu 26 063 appels dont 15 690 ont

été acheminés aux préposés aux renseignements et 435 appels n'ont pu recevoir de réponse, soit un taux de non-réponse de 2,7 %. Depuis janvier 1995, une seule plainte a été déposée pour réponse erronée et aucune plainte n'a été formulée pour réponse impolie.

- g) Pour connaître l'état d'un dossier en consultant l'écran informatique, des codes descriptifs furent créés, en mai 1995, afin d'indiquer l'étape de traitement d'une demande de certificat.
- h) Depuis janvier 1995, le Directeur de l'état civil assure systématiquement le suivi de la correspondance. Le citoyen reçoit un accusé de réception qui l'informe de son numéro de dossier ainsi que du délai approximatif de réponse à sa demande.

Règle générale, ces procédures ont permis de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun et contribuent à diminuer les risques d'erreurs répétitives.

Le Directeur de l'état civil a considéré avec ouverture et professionnalisme les recommandations du Protecteur du citoyen et les résultats sont très encourageants. Les exigences du Pacte social du Protecteur du citoyen sont régulièrement prises en compte lors des réunions mensuelles de gestion.

#### **2.1.5.1.2 Et... rigidité**

Cependant, la rigidité demeure dans l'interprétation de certaines dispositions législatives.

##### **2.1.5.1.2.1 Qui suis-je?**

Un citoyen, âgé de 35 ans, tente encore de clarifier son identité qui est multiple. Il a eu en sa possession cinq certificats de naissance différents, deux cartes d'assurance-maladie et deux cartes d'assurance sociale portant des numéros distincts.

Comment cela a-t-il pu se produire ?

À sa naissance, il est abandonné et placé en orphelinat où on lui donne le nom # 1. Adopté par la suite, il prend le nom de son père adoptif et s'appelle # 2. Plus tard, sa nouvelle famille réussit à faire révoquer l'adoption. Il est renvoyé à l'orphelinat où, cette fois, on lui attribue le nom de sa mère # 3. Était-ce pour simplifier les choses, les services sociaux demandent alors une opinion juridique et décident finalement que son nom de famille doit être celui du mari de sa mère, même s'il n'est pas le père biologique. Il devient donc monsieur # 4.

Même si la Régie de l'assurance-maladie du Québec émet alors une carte au nom du père biologique du citoyen, car c'est le nom indiqué sur le certificat de naissance, la confusion demeure car il dispose déjà d'une carte d'assurance-maladie et d'assurance sociale à d'autres noms. Il entreprend alors des démarches pour obtenir une nouvelle carte afin que les cartes d'assurance-maladie et d'assurance sociale concordent.

Pour clarifier le tout, le citoyen s'adresse entre-temps à la Cour supérieure en 1982, pour pouvoir porter le nom de son père biologique (# 5). Le juge ordonne au protonotaire de la Cour supérieure de rectifier les registres en ce sens; ce qui n'a pas été fait pour des raisons inconnues.

Le citoyen va rejoindre son père biologique aux États-Unis et y demeure plusieurs années. De retour au Québec, il apprend que son nom légal serait le nom d'adoption, soit # 2.

Saisi d'une plainte du citoyen, le Protecteur du citoyen a demandé au Directeur de l'état civil de lui fournir une copie complète du dossier; ce qui lui a été refusé au motif que les dossiers d'avant 1994 sont confidentiels. L'enquête se poursuit...

#### **2.1.5.1.2.2 Saline ou Céline**

Cette affaire met en cause le caractère déraisonnable des décisions de l'Administration et la nécessité d'interpréter de façon ouverte (Pacte social, 3.4 et 3.7).

À quelques semaines de son mariage, une citoyenne apprend à sa grande stupéfaction qu'elle se prénomme Saline au lieu de Céline. En effet, c'est ce qu'indiquent les registres de l'état civil. La Direction de l'état civil refuse de corriger cette erreur et informe la citoyenne qu'elle doit s'adresser au tribunal pour obtenir un changement de nom : procédure coûteuse et longue qui l'amènera bien après la date de célébration de son mariage. La citoyenne est désespérée : le curé de la paroisse hésite à la marier sous un nom qui n'apparaît pas sur les documents officiels.

Elle se tourne alors vers le Protecteur du citoyen qui décide de conduire une enquête.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le dossier comportait bel et bien une erreur matérielle autorisant le Directeur de l'état civil à corriger lui-même le prénom de la citoyenne. Selon les informations obtenues, ses parents désiraient appeler leur fille Céline et non Saline. Ce dernier prénom n'existe pas en français ni dans leur langue d'origine. Les parents, très religieux, ont fait confiance au prêtre et n'ont pas vérifié si le

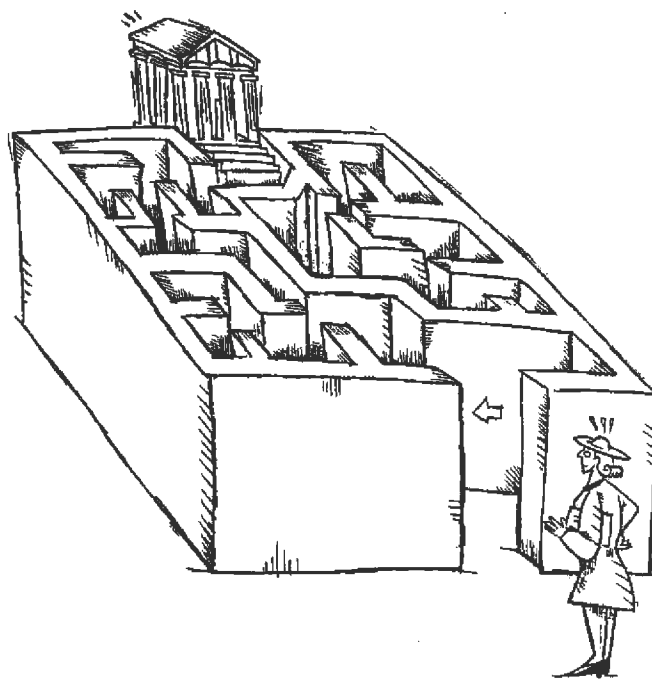
prénom choisi était correctement inscrit au registre, d'autant plus que le jour même du baptême, le curé de la paroisse leur remettait un certificat de naissance et de baptême au nom de Céline.

Quelques années plus tard, Céline fut confirmée à l'église sous ce nom, sans qu'on lui signale une quelconque erreur. Pourquoi alors Céline ou ses parents se seraient-ils inquiétés d'un erreur qu'ils n'ont jamais pu constater?

Il fallut trois lettres et plusieurs communications téléphoniques avant que le Directeur de l'état civil effectue la correction souhaitée.

Ainsi, cinq jours avant la cérémonie, Céline apprit qu'elle pouvait désormais se marier sous le prénom qu'elle avait toujours utilisé.

#### 2.1.5.2 Labyrinthes administratifs



Une citoyenne obtient un jugement lui accordant une pension alimentaire, dans la municipalité de Campbell's Bay. Comme elle habite maintenant Boucherville, elle s'adresse, en juillet, au palais de justice de Longueuil pour obtenir l'aide du perceuteur

des pensions alimentaires. Sa demande est ensuite acheminée à Campbell's Bay pour y être traitée. Une fois la saisie effectuée, le tiers-saisi retourne le paiement au palais de justice de Campbell's Bay. À la fin du mois, le percepteur fait la conciliation des sommes reçues pour chaque client et l'envoi au palais de justice de Hull qui entre au système informatique les informations reçues, puisque le palais de justice de Campbell's Bay n'est pas informatisé. Les informations sont ensuite acheminées à Montréal où on prépare le chèque qui est expédié à Québec et où un responsable le signe pour ensuite le retourner au palais de justice de Campbell's Bay d'où il sera expédié à la créancière alimentaire.

Six mois après sa demande, la citoyenne n'a encore rien reçu. Sans l'intervention du Protecteur du citoyen, aucun chèque n'aurait été émis avant la mi-février 1996.

L'Administration doit sérieusement se demander si tout cela a du sens, si les règles et le processus ne devraient pas favoriser le citoyen plutôt que de s'en tenir à suivre un processus administratif enchevêtré qui génère indûment des délais (Pacte social, 5.2 et 8.6).

### **2.1.5.3 Le système judiciaire... outil d'acharnement**

On peut parfois se demander où certains citoyens trouvent-ils l'énergie pour obtenir justice et à quel prix.

Voici le cas d'un citoyen militaire dont l'ex-conjointe a décidé d'utiliser le système judiciaire pour régler ses différends avec lui.

Il fut d'abord poursuivi pour avoir proféré des menaces à l'endroit de son ex-épouse, pour harcèlement téléphonique, et finalement pour agression sexuelle sur sa fillette de quatre ans.

Non seulement fut-il acquitté de ces accusations, mais il a même obtenu la garde légale de sa fille.

Par la suite, l'ex-conjointe le menace de mort. Il n'en fallait pas plus pour que monsieur porte plainte au procureur de la couronne. Ce dernier préféra se tenir loin du conflit auquel se livraient ces citoyens. Le procureur considéra que les démêlés actuels du citoyen relevaient du domaine privé. Il refusa de déposer des accusations contre l'ex-conjointe parce qu'il croyait que le citoyen n'était animé que par un désir de vengeance.

Comme les menaces se répétaient, monsieur décida de présenter lui-même sa dénonciation; le tribunal condamna son ex-femme à garder la paix pendant un an.



Quelles en sont les conséquences ? Monsieur est ruiné, il a fait faillite et il n'a plus d'avocat pour le représenter dans sa cause de divorce et autres procédures. Laissé à lui-même, il a fait une dépression et tente péniblement de se remettre de ce cauchemar. Comme il a besoin de revenus, il s'est porté volontaire à l'étranger pour toucher les primes qui s'y rattachent.

Monsieur voudrait connaître les raisons qui ont motivé les procureurs de la couronne à le poursuivre; le Protecteur du citoyen a convenu d'examiner l'exercice de la discrétion des procureurs dans ce cas. Quels critères a-t-on utilisés ? Ce sera à suivre.

#### **2.1.5.4 Coupable ou non, il en reste toujours des traces**

Le Protecteur du citoyen et la Commission des droits de la personne et de protection des droits de la jeunesse ont été saisis de plaintes sur le caractère public tant du registre sur lequel le greffier de la cour mentionne les principaux faits de l'audience, que des dossiers criminels lorsque les poursuites n'ont pas mené à des déclarations de culpabilité.

Des citoyens invoquent l'impact de ces renseignements sur la réputation des personnes et sur l'exercice de leurs droits civils. Ils remettent aussi en question le caractère public de ce registre et des dossiers judiciaires après la fin des procédures. D'autres, par contre, appuient la publicité de ces documents car ils préfèrent que leur acquittement soit connu de tous.

Le Protecteur du citoyen a préparé un document de travail dans lequel chaque organisme présentera son point de vue. Autre dossier à suivre.

#### **2.1.5.5 La justice administrative: un intérêt constant pour une réforme nécessaire**

Le Protecteur du citoyen a maintes fois souligné l'urgence d'adopter une loi sur la justice administrative. Depuis près de deux ans, il suit activement la réforme en cours en cette matière et a présenté à plusieurs reprises des commentaires et des propositions. Ce fut d'abord un mémoire à la Commission des institutions sur le Rapport du Groupe de travail sur la justice administrative (rapport Garant), en mars 1995, puis des observations lors de la consultation générale de février 1996 sur le projet de loi 130, *Loi sur la justice administrative*, et lors des audiences de juin dernier sur ce même projet de loi, et enfin un mémoire à la Commission des institutions sur l'avant-projet de loi sur l'application de la *Loi sur la justice administrative*.

En tant qu'observateur privilégié du fonctionnement de l'ensemble de l'appareil de l'État, le Protecteur du citoyen a fait des propositions visant l'instauration d'une véritable justice administrative pour le citoyen. Fort de son expérience dans l'identification des failles et des lacunes dans les rapports entre l'Administration et les citoyens, le Protecteur du citoyen a eu l'occasion de décrire les attentes de ceux-ci en matière de justice administrative. Notamment, il a mis en relief les limites de la justice administrative contentieuse. Le Pacte social publié dans son rapport annuel pour l'exercice 1993-1994 reflétait à l'égard des actes et omissions des ministères et organismes, des préoccupations similaires d'accessibilité et de transparence.

#### **2.1.5.5.1 Les exigences du Protecteur du citoyen**

Dans ce 24<sup>e</sup> rapport annuel, le Protecteur du citoyen soulignait que l'État moderne doit traduire dans chacun de ses gestes sa volonté d'agir de façon efficace, juste et démocratique. Il proposait alors cinquante-six points de repère. En résumé, l'administration publique de première ligne devrait respecter les droits démocratiques de la population, faire preuve de transparence (notamment en fournissant une information complète et de qualité), assumer la responsabilité de ses actes, fournir des services accessibles et de qualité, traiter les citoyens en toute justice et équité, et planifier correctement la mise en oeuvre de ses programmes.

Par ailleurs, il faut «déjudiciariser» l'action de l'appareil de l'État. Ceci veut dire que ministères et organismes doivent éviter d'agir avec le formalisme d'un tribunal ordinaire. Toutefois, pour contrebalancer la «déjudiciarisation», il faut agir équitablement, c'est-à-dire en permettant aux parties de présenter leurs observations, en les écoutant et en évitant d'agir de manière déraisonnable ou discriminatoire, en évitant l'arbitraire, notamment.

Le recours à la «justice douce», timidement amorcé dans le projet de loi 130, doit par ailleurs accompagner la «déjudiciarisation», comme le Protecteur du citoyen le prône depuis fort longtemps. À juste titre, l'avant-projet de loi d'application de la *Loi sur la justice administrative* généralise les méthodes de justice douce au règlement des litiges.

#### **2.1.5.5.2 L'urgence d'agir et de manière moins décousue**

S'il est urgent d'adopter une loi sur la justice administrative, le Protecteur du citoyen continue aussi de déplorer le caractère décousu de l'approche suivie jusqu'à présent pour faire avancer la réforme, car celle-ci progresse sans permettre une vue d'ensemble. Cette méthode nuit à la compréhension qu'exige l'importance de la réforme. En effet, l'ensemble des textes qui constituent la réforme actuelle oblige à constater que l'on a multiplié des textes

partiels et provoqué un réel déficit démocratique en termes d'efficacité de la participation aux consultations. Le projet de loi d'application est lui-même incomplet car il y manque les dispositions transitoires et finales. Ceci accentue le caractère fragmenté de la méthode retenue pour faire avancer la réforme, contrairement à ce à quoi l'on était en droit de s'attendre pour une réforme aussi fondamentale. Force est donc de remettre à plus tard un jugement global.

En outre, sur le fond même, les textes qui se sont succédés indiquent des évolutions, des gains sur certains aspects, mais aussi des reculs.

Pour mesurer la portée des textes analysés et le but visé par les interventions du Protecteur du citoyen, il suffit de rappeler que l'article premier du projet de loi sur la justice administrative, affirme que « La présente loi a pour objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité aux citoyens. »

De manière heureuse, la notion de justice administrative véhiculée par ce projet de loi couvre le plus largement possible l'ensemble des relations entre les citoyens et citoyennes et les ministères et organismes du gouvernement, et non pas seulement ce que l'on appelle communément les « tribunaux administratifs ». En donnant à cette nouvelle loi la mission d'assurer aux citoyens la qualité, la célérité et l'accessibilité de la justice administrative, le gouvernement vise ainsi à atteindre un objectif constamment mis de l'avant par le Protecteur du citoyen dont l'essence du mandat est en effet de surveiller la mise en œuvre des fonctions administratives attribuées aux ministères et organismes.

Parmi les défauts importants relevés dans le projet de loi 130, les modifications avancées par le ministre de la Justice en juin dernier, et l'avant-projet de loi d'application, le Protecteur du citoyen a souligné plus particulièrement, l'imprécision terminologique de dispositions fondamentales et la confusion susceptible d'en résulter, ainsi que les nombreux reculs constatés sur des dimensions essentielles de la justice administrative (accessibilité, rapidité et simplicité).

Des mises en garde ont été adressées relativement à la proposition de modifier certaines dispositions mêmes de la *Charte des droits et libertés de la personne*, sans avoir fait le bilan des mérites d'autres solutions moins radicales visant à « déjudiciariser ». Par ailleurs, sans souci de transparence, des modifications directes et indirectes aux dispositions législatives ou aux réformes proposées ont été introduites sans en annoncer la couleur.

De nombreux reculs ont été constatés au cours de l'évolution des textes, sur des dimensions essentielles de la justice administrative, notamment son accessibilité, sa rapidité et sa simplicité. Certes, des gains se retrouvent dans l'accroissement des droits des citoyens, en matière d'accès à la justice administrative et de remboursement des coûts de participation à la prise de décision. Par contre, des reculs significatifs ont été identifiés en matière d'exécution de la décision administrative contestée, de transparence de l'action administrative, d'accès à la justice administrative, et d'avantages liés aux procédures d'urgence. Le souci de consacrer la célérité et la rapidité de l'action administrative ne doit pas priver les citoyens de l'obtention provisoire d'une prestation ou d'une indemnité, leur imposer des démarches onéreuses, ou réduire la transparence. La suppression de certaines mesures d'urgence risque, quant à elle, de ralentir la procédure administrative.

Plus globalement, l'accès à la justice administrative sera compromis par la réduction de la portée du recours envisagé devant le nouveau Tribunal administratif du Québec. En effet, les mesures d'application proposées laissent craindre que ce tribunal ne sera pas en mesure d'exécuter pleinement son rôle d'instance privilégiée de la justice administrative. Sa création visait à compenser la « déjudiciarisation » massive envisagée par la rapport Garant. On était donc en droit de penser que la création d'un recours devant le Tribunal administratif du Québec contre l'ensemble des décisions administratives assurerait une protection adéquate dans l'ensemble. Or, cet espoir risque de ne pas se concrétiser puisque le recours ne sera pas général, le pouvoir d'appréciation du Tribunal administratif du Québec sera parfois limité, tout comme les redressements que ce tribunal pourra accorder.

#### **2.1.5.5.3 Publier un Code de la justice administrative**

Finalement, le Protecteur du citoyen a proposé que, dès l'adoption de l'ensemble des lois concrétisant la réforme, les textes soient réunis dans un document unique, voire codifiés sous la forme d'un Code de la justice administrative complet, pour le plus grand bénéfice des citoyens, des professionnels, des fonctionnaires et des membres des organismes et tribunaux administratifs. Cette mesure assurerait un accès aux normes de la nouvelle justice administrative et faciliterait sa compréhension par les citoyens.

## **2.1.6 Le ministère des Ressources naturelles**

### **2.1.6.1 Le citoyen doit-il payer le prix des erreurs du Ministère?**

**A** lors que les propriétaires d'un commerce situé dans un centre-ville souhaitaient le vendre, ceux-ci ont constaté qu'ils ne pouvaient pas fournir à leur acheteur un titre de propriété libre de charges. Selon leur arpenteur-géomètre, les limites de propriété avaient été modifiées par la rénovation cadastrale effectuée dix ans plus tôt. Ainsi, selon les documents officiels, une partie de l'immeuble empiétait sur les terrains voisins.

Les propriétaires du commerce ont donc demandé à la Direction générale du cadastre de régulariser le plan afin de faire concorder les limites de propriété avec l'occupation des lieux. Le Ministère, d'accord avec eux, les informa qu'il procéderait à la correction des limites des lots, selon l'article 3043 du *Code civil du Québec*. Toute correction se fait normalement aux frais du propriétaire. Cependant, estimant qu'ils n'étaient pas responsables de l'erreur, ces citoyens ont refusé de défrayer à cette fin les honoraires d'un arpenteur-géomètre. Le Ministère voyant les choses autrement, ils se sont alors adressés au Protecteur du citoyen.

L'enquête faite par celui-ci révéla que le plan de rénovation cadastrale des lots concernés était signé par un arpenteur-géomètre du Ministère. De l'avis du Protecteur du citoyen, il appartenait donc au Ministère d'assumer les frais de correction, puisque l'erreur avait été commise par l'un de ses fonctionnaires (Pacte social, 3.5 et 4.4).

Le Ministère accepta ce point de vue.

### **2.1.6.2 Un citoyen avisé en vaut deux**

La villégiature sur les terres publiques est une activité bien ancrée dans les habitudes des Québécois. Le ministère des Ressources naturelles est le principal gestionnaire de ces terres : il planifie le développement de la villégiature et offre des terrains à cette fin. Le Protecteur du citoyen constate que, parfois, les relations d'affaires du Ministère avec les citoyens souffrent d'un manque de transparence (Pacte social, 1.5).

Un citoyen louait un terrain inaccessible par chemin public. Le Ministère lui avait donc consenti un bail, appelé bail de complément d'établissement sur un autre terrain, afin de lui permettre d'accéder à son terrain par voie d'eau. Le citoyen y construisit alors un bâtiment pour abriter son embarcation et procéda à certains aménagements du terrain.

Lors du renouvellement du bail du terrain principal, le Ministère l'informa que le second bail ne serait pas renouvelé, puisque le terrain était maintenant accessible par un nouveau chemin. Le Ministère lui demanda d'enlever le bâtiment et de remettre le terrain dans un état satisfaisant. Le locataire refusa d'en assumer les frais, parce que le Ministère ne l'avait pas informé, lors de la signature du bail, des motifs qui pouvaient entraîner le non-renouvellement de ce bail de complément d'établissement. En fait, si le citoyen l'avait su, il aurait sans doute fait des travaux différents sur le second terrain.

L'enquête a révélé que le bail de complément d'établissement ne précisait ni la nature, ni les circonstances de son non-renouvellement.

Selon le Protecteur du citoyen, le citoyen avait droit à une information complète, lors de la signature du bail, pour lui permettre de prendre des décisions éclairées. Le Ministère se devait d'avoir un souci de transparence et de fournir des renseignements complets en temps opportun (Pacte social, 1.2).

Le Ministère a accepté la position du Protecteur du citoyen. À ses frais, il a enlevé la construction et a nettoyé le terrain. De plus, il a modifié les formules de bail de complément d'établissement en précisant que le bail ne visait qu'à faciliter l'accès à l'emplacement principal informant ainsi les citoyens de la condition de renouvellement.

## 2.1.7

### **Le ministère du Revenu**

**L**e gouvernement cherche, à bon droit, à recouvrer les sommes qui lui sont dues. Le ministère du Revenu n'échappe pas à la règle. Le Protecteur du citoyen estime que cette opération doit se faire en respectant la dignité des citoyens et en prenant des moyens raisonnables qui tiennent compte de la capacité de payer des débiteurs. Il doit, lorsque c'est faisable, favoriser les ententes de remboursement plutôt que les moyens coercitifs.

## 2.1.7.1

### **Les ententes de remboursement : les paroles s'envolent... les écrits restent**

De nombreux contribuables et mandataires se sont adressés au Protecteur du citoyen parce que, même s'ils respectaient l'entente de remboursement convenue avec le percepteur du Ministère, ce dernier y mettait fin unilatéralement. D'autres citoyens contestaient l'interprétation que le Ministère faisait de l'entente en sa faveur. Plus souvent qu'autrement, celle-ci n'était que verbale. Dès lors, il devenait difficile de connaître la vérité.

Afin de clarifier la situation, le Protecteur du citoyen est donc intervenu auprès du Ministère pour que les ententes soient consignées par écrit. Il suggérait, notamment, d'y inscrire le montant et la période de remboursement et les autres conditions.

Le ministère du Revenu a accepté la suggestion du Protecteur du citoyen. Il a donc composé des lettres types permettant de confirmer des ententes; on y précise notamment le montant de la dette, les modalités de remboursement, les obligations fiscales du débiteur, les conditions particulières et les conséquences du défaut de se conformer à l'une ou l'autre des conditions et obligations. Ce faisant, le Ministère évite l'arbitraire (Pacte social, 3.5).

## 2.1.7.2

### **La raisonnabilité de la demande : on ne peut donner plus que ce que l'on a**

## 2.1.7.2.1

#### **Une exigence démesurée**

Un retraité doit près de 4 000 \$ au ministère du Revenu. Afin d'obtenir un remboursement rapide, le Ministère insiste pour que le citoyen contracte un emprunt à sa banque qui, de son côté, est disposée à lui prêter si le citoyen obtient l'endossement d'un tiers et s'engage à rembourser mensuellement 235 \$; les exigences sont hors de proportion avec la situation financière du débiteur; il peut tout au plus rembourser 50 \$ par mois.

Découragé, il s'adresse au Protecteur du citoyen. Après analyse de la situation, le Protecteur du citoyen est convaincu des limites de la capacité financière du plaignant et, sachant que neuf mois plus tard, celui-ci pourra augmenter le montant du remboursement car, à ce moment, ses dépenses seront moindres. Le Ministère a finalement accepté l'offre de remboursement de 50 \$ sans obliger monsieur à emprunter de la banque. Ce faisant, le Ministère a tenu compte de la situation particulière du contribuable plutôt que de favoriser sa propre commodité administrative (Pacte social, 3.5 et 5.2).

#### **2.1.7.2.2 Une exigence irréaliste**

Pour éviter la saisie de ses biens, une citoyenne se plaint d'avoir été contrainte de signer une entente qui ne tient pas compte de sa capacité financière. L'analyse du bilan financier convainc le Protecteur du citoyen qu'effectivement cette entente était déraisonnable (Pacte social, 3.4). Les mensualités furent alors réduites de 75 \$ à la satisfaction de la citoyenne. Le Ministère s'est engagé de plus à tenir compte de tout autre changement qui pourrait survenir en rapport avec la situation financière de la dame. Ce faisant, le Ministère a pris en considération les caractéristiques de la personne et, tout en demeurant rigoureux, il a fait preuve d'ouverture (Pacte social, 7.1 et 7.4).

#### **2.1.7.2.3 Une exigence quelque peu inhumaine**

Dans un autre cas, le ministère du Revenu demande à un couple de retirer leurs RÉER pour payer une dette de 15 000 \$. Les citoyens n'étaient pas d'accord parce que ces sommes devaient garantir leur sécurité financière à leur retraite; de plus, ces sommes d'argent seraient imposées ce qui réduirait leur capacité de rembourser la dette.

Le Protecteur du citoyen a jugé que l'exigence du Ministère était déraisonnable, puisque les deux conjoints contribuaient aussi à un fonds de pension chez leur employeur (Pacte social, 3.5). Il était effectivement très pénalisant de retirer les RÉER, compte tenu de l'impact fiscal au retrait et parce que, si leur situation financière s'améliorait, ils ne pourraient racheter des RÉER en raison des limites annuelles imposées par la loi. Le Ministère a reconnu ces faits.

Selon le Protecteur du citoyen, le Ministère devait humaniser ses rapports avec le citoyen (Pacte social, 7.2) et éviter de les pénaliser indûment. Le Ministère a donc accepté d'étaler le paiement de la dette sur une période de deux ans pourvu que les soldes d'impôt pour 1995 et 1996 soient réglés au moment de la production de leurs déclarations de revenus. Une entente écrite est intervenue à la satisfaction de tous.



### **2.1.7.3 Des intérêts surprenants**

Le 6 décembre 1995, le ministère du Revenu réclame à un contribuable la somme de 1 800 \$ qu'il doit rembourser d'ici le 20 janvier 1996 sinon les intérêts seraient aussi réclamés. Le contribuable expédie, dix jours avant l'échéance, un chèque daté du 20 janvier 1996 et couvrant le montant de la réclamation.

Quelle ne fut pas sa surprise de recevoir, le 29 janvier, une nouvelle réclamation mais cette fois pour des intérêts de 21,48 \$. Confiant de régler cet imbroglio par un simple appel au Ministère, il est vite déçu. On lui répond qu'il lui appartenait de s'assurer que son paiement arrive à temps au Ministère. Ne comprenant pas, il s'informe auprès de sa banque de la date d'encaissement du chèque par le Ministère : le 22 janvier 1996, ce qui explique la nouvelle réclamation.

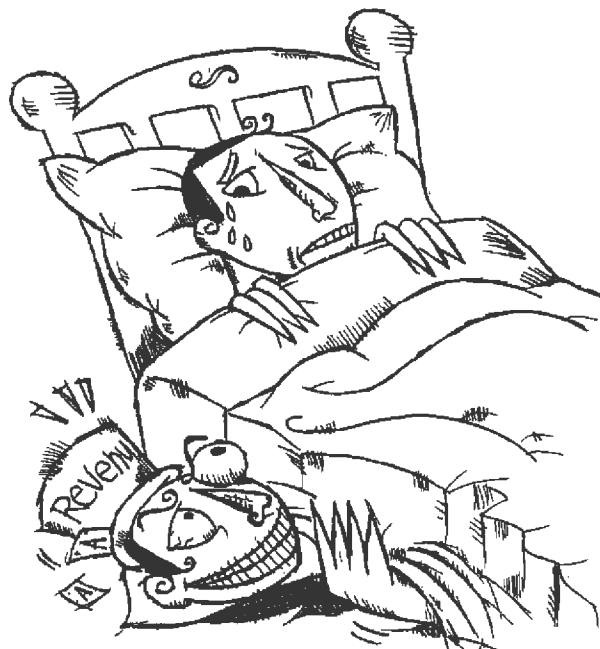
S'estimant lésé par le retard du Ministère à encaisser son chèque, le citoyen s'adresse au Protecteur du citoyen. Ce dernier juge que le citoyen n'est pas responsable de la situation. Le Ministère annule donc la réclamation. Ce faisant, le Ministère a compris que ses propres délais pouvaient entraîner un déni de justice et une décision arbitraire (Pacte social, 3.5 et 8.6).

### **2.1.7.4 Pénalités et intérêts imposés sans tenir compte des circonstances**

En janvier 1993, une dame décède sans héritier connu. La loi prévoit, dans ce cas, que le Curateur public doit voir à retracer les héritiers éventuels. Une seule personne pouvait succéder : une dame de 93 ans qui habitait à l'étranger. Informée de la situation, cette dernière mandate alors un comptable du Québec pour régulariser, entre autres, les dossiers fiscaux de la défunte.

Le comptable produit tardivement les déclarations de revenus de 1992 et 1993; le Ministère réclame alors des pénalités et des intérêts. Le comptable demande au Ministère de les annuler en raison de circonstances particulières qui l'ont empêché de produire les déclarations à temps. Il ne pouvait, en effet, régler la succession avant que l'héritière ne soit elle-même informée du décès. Le Ministère refuse et le comptable fait appel au Protecteur du citoyen.

De l'avis de ce dernier, il est évident que la succession était dans l'impossibilité de produire plus tôt les déclarations. Le Ministère annule les intérêts et pénalités.



Le ministère du Revenu réclame au citoyen plus de 850 000 \$ pour des revenus de vidéo poker qu'il n'aurait pas déclarés alors que, de l'avis du Ministère, il était actionnaire d'une compagnie d'amusements. Le citoyen était stupéfait puisque, quelques années auparavant, il n'avait travaillé qu'un mois pour une compagnie d'amusements. Il faisait simplement la collecte des revenus des machines vidéo poker et, en aucun temps, il n'avait été actionnaire de cette compagnie. Avec des revenus annuels de 18 000 \$, il se demandait comment il pourrait acquitter cette dette.

Le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de vérifier à nouveau l'origine de la réclamation. La vérification a révélé que, dans les livres de la compagnie, le citoyen n'apparaissait pas comme actionnaire. Le Ministère a donc annulé sa cotisation et a réclaté le paiement aux véritables actionnaires. Le Ministère aurait dû pousser plus loin sa vérification (Pacte social, 4.2 et 4.4).

Le ministère du Revenu vient de régler un problème soulevé par le Protecteur du citoyen depuis fort longtemps. L'histoire est simple...

Afin d'éviter les saisies et la faillite, une personne incapable de rembourser ses créanciers, peut, selon le *Code de procédure civile*, avoir recours au dépôt volontaire qui limite à 5 % le taux d'intérêt sur le montant des dettes. Des débiteurs qui s'étaient prévalus de cette loi ont porté plainte au Protecteur du citoyen parce que le Ministère maintenait, dans ses réclamations, un taux d'intérêt supérieur, soit le taux prévu par la *Loi sur le ministère du Revenu*.

Outre de ne pas appliquer le taux d'intérêt légal conformément au *Code de procédure civile*, le ministère du Revenu est favorisé par rapport aux autres créanciers qui doivent se satisfaire du taux de 5 %. Le dépôt volontaire vise à réduire les faillites tout en protégeant les créanciers mais avec un taux d'intérêt réduit. Il était inéquitable que le Ministère soit traité différemment des autres créanciers. Cette affaire révèle un cas d'inégalité de traitement qui ne tient pas compte des droits et questions d'éthique (Pacte social, 3.2, 7.4 et 8.10).

Le Ministère a finalement accepté la position du Protecteur du citoyen et a modifié la *Loi sur le ministère du Revenu* au bénéfice des débiteurs qui se prévalent du dépôt volontaire.

#### 2.1.7.7

### À l'impossible, nul n'est tenu

Le 28 décembre 1994, une personne reçoit rétroactivement une rente d'invalidité de 6 700 \$ de la Régie des rentes du Québec (RRQ). Entre-temps, elle a reçu de l'aide sociale. Cette aide devait être remboursée à même les montants versés par la RRQ.

Dès réception de la rente, la citoyenne se rend au bureau pour payer sa dette mais, ce jour-là, la personne responsable de son dossier était absente et le bureau n'assurait, pour le congé des Fêtes, que les services essentiels. Le remboursement n'a donc pu se faire en 1994.

En 1995, la dame demande de participer au programme d'allocation-logement (Logirente). Or, l'admissibilité à ce programme est analysée en fonction des revenus de l'année précédente, soit 1994.

Comme la dame n'avait pas pu rembourser sa dette en 1994, les sommes dues au Ministère se sont ajoutées au montant de la rente. Malgré des explications, le ministère du Revenu refuse sa demande.

Déconcertée, la citoyenne communique avec le Protecteur du citoyen. Ce dernier explique au Ministère que madame ne peut être tenue responsable de n'avoir pu faire son remboursement; c'est plutôt à cause du maintien des seuls services essentiels pour la période des Fêtes que madame n'a pu s'acquitter de sa

dette. De plus, madame était de bonne foi puisqu'elle a régularisé sa situation le 4 janvier 1995. En somme, le Ministère a compromis le principe d'accessibilité aux services publics et sa décision devenait alors déraisonnable (Pacte social, 2.6 et 3.4). Le Ministère s'est rangé aux arguments du Protecteur du citoyen et a effectué les corrections; elle put alors tirer profit du programme Logirente pour 1995-1996.

#### 2.1.7.8

### Héritier ou pas, la loi doit être juste

La Régie des rentes du Québec verse une prestation de décès à la personne qui paie les frais funéraires du défunt. Pour sa part, le ministère du Revenu fait payer de l'impôt sur le montant de la prestation de décès à cette même personne. On comprend donc qu'on se soit plaint au Protecteur du citoyen car, finalement, la prestation de décès n'est pas un revenu pour le contribuable qui a remboursé les frais funéraires et qui s'est aussi endetté.

La *Loi sur le régime de rentes du Québec* prévoit que la prestation de décès est payable aux héritiers du défunt ou à la personne qui acquitte les frais funéraires. Par ailleurs, la *Loi sur les impôts* exigeait de la personne qui recevait cette prestation, qu'elle l'inclut comme revenu dans sa déclaration fiscale.

Selon le Protecteur du citoyen, il est injuste que la prestation de décès soit imposable (Pacte social, 3.4). Il a demandé au ministère des Finances de modifier la *Loi sur les impôts* afin que les prestations de décès soient incluses dans la déclaration de revenus de la personne décédée puisque c'est sa contribution au régime de rentes qui donne droit au paiement de la prestation de décès.

Le ministère des Finances s'est d'abord rangé à la position du Protecteur du citoyen pour les héritiers qui paient les frais funéraires; mais le Protecteur du citoyen estimait que le problème demeurait entier pour le tiers qui payait les frais et n'était pas héritier. Finalement, le Ministère a reconnu que le tiers, en acquittant les frais, assume une charge de la succession; en conséquence, c'est elle qui doit être imposée. La *Loi sur les impôts* sera modifiée en ce sens. Cette affaire met en cause l'harmonisation et la coordination des activités gouvernementales (Pacte social, 8.5).

## 2.1.8

# Le ministère de la Santé et des Services sociaux

## 2.1.8.1

## L'hôpital communautaire : un droit ou un luxe ?

Beaucoup de citoyens constatent avec crainte les effets des multiples coupures budgétaires que subissent les établissements du réseau de la santé et des services sociaux : fermetures ou changements de vocation, fusions et redéfinitions se succèdent à un point tel que quiconque n'accorde pas une attention soutenue à tout ce brouhaha risque, un beau matin, de demander à un établissement une gamme de services qu'il n'offre plus.

Dans la région de Québec, le ministre de la Santé et des Services sociaux a pris l'avis de la Régie régionale de la santé et des services sociaux et a décidé de transformer trois centres hospitaliers de soins de courte durée, soit Jeffery Hale, Christ-Roi et Chauveau, en centres hospitaliers de soins de longue durée et d'en fermer un quatrième. Les buts de cette opération : réaliser des économies de 49,4 M \$ et réduire des lits de courte durée servant à des soins qui nécessitent plus d'une journée d'hospitalisation afin d'augmenter ceux de longue durée pour l'hébergement de personnes âgées en perte d'autonomie.

L'hôpital Chauveau est situé à Loretteville, en banlieue de Québec, à 15 kilomètres du centre hospitalier le plus proche, et dessert un territoire de 14 municipalités avec une population totale de 105 000 habitants. Celle-ci est composée principalement de jeunes familles et les personnes âgées sont peu nombreuses comparativement au reste de la région de Québec. L'hôpital détient un permis de soins généraux et spécialisés pour 106 lits de courte durée et opère une clinique externe, un service d'urgence des plus achalandés de la région, des services d'obstétrique et trois blocs opératoires. Après la transformation, il n'y restera que la clinique externe et quelques services d'urgence.

Des membres de la communauté, dont les maires des municipalités environnantes, ont formé le Comité de survie du centre hospitalier Chauveau qui s'est fixé comme objectif de le sauvegarder comme établissement de soins de courte durée. Le Comité s'est plaint au Protecteur du citoyen de la décision du Ministre. Il soutient que l'hôpital est « performant » du fait notamment qu'il fonctionne à un coût très bas et que sa transformation, risque de mettre en péril la sécurité du public et de compromettre l'accès aux services hospitaliers.

En effet, le territoire concerné est déjà mal desservi par le transport en commun; les citoyens seront donc obligés de se déplacer vers les hôpitaux de Sainte-Foy et de Québec et, dans plusieurs circonstances, leur sécurité risque d'être mise en péril à cause de la densité de circulation sur les voies d'accès qui mènent à ces établissements. De plus, les services d'obstétrique du centre répondent aux besoins d'une population jeune dont le taux de croissance est relativement élevé. Enfin, la transformation du centre va anéantir son caractère communautaire.

Le Protecteur du citoyen a examiné la légalité et la raisonnableté de la décision (Pacte social, 3.1 et 3.4).

Sur le plan de la légalité, les formalités prévues par la loi ont été suivies et le Ministre a fait siens les paramètres utilisés par la Régie de la santé et des services sociaux pour la reconfiguration du réseau dans la région, notamment l'impact des transformations sur l'accès au service, le déplacement du personnel dont le personnel médical, et la performance des établissements concernés.

Sur le plan de la raisonnableté de la conversion du Centre, le Protecteur du citoyen a conclu que cette décision ministérielle n'avait pas d'impact significatif sur l'accès aux services et ne compromettait pas la santé et la sécurité des citoyens. Il a considéré toutefois que cette conversion créera ou aggravera les inconvénients des usagers sans leur causer un préjudice significatif. Les services risquent d'être moins personnalisés dans les centres à haut volume mais ne perdront pas de leur qualité.

Enfin, le Ministre avait le droit de convertir Chauveau malgré sa bonne performance, car celle-ci ne constituait qu'un des critères à considérer dans la répartition régionale des services de santé.

Malgré cette position, le Protecteur du citoyen a estimé, de manière incidente, que le centre hospitalier Chauveau a été désavantagé par le découpage régional puisque son territoire a été inclus dans une région centre et que les usagers vont subir plus d'inconvénients que ceux des deux autres hôpitaux convertis. La Régie aurait pu tenir compte de la particularité de la région, de la population et accepter le compromis proposé par le conseil d'administration de Chauveau qui permettait de diminuer, et non de cesser, des activités de courte durée tout en ajoutant des lits de longue durée. Ce scénario aurait pu tenir compte à la fois des objectifs du Ministre et de la volonté légitime de la population. Cette suggestion aurait permis de mettre un peu d'oxygène humanitaire dans une décision de logique bureaucratique.

## **2.1.9 Le ministère de la Sécurité publique**

### **2.1.9.1 Les services correctionnels**

**L**es établissements de détention ont le mandat de garder les personnes dont le tribunal a ordonné l'incarcération en attendant leur procès ou après leur condamnation, et de favoriser leur réinsertion sociale. Leur mission particulière se situe dans le cadre plus général de la protection du public.

À cet égard, le Protecteur du citoyen rappelle l'importance de respecter la dignité des citoyens tant au sein de la communauté qu'à l'intérieur des établissements. En effet, les victimes ont des droits et des craintes légitimes; les personnes incarcérées ne pourront jamais agir en bons citoyens si elles se sentent humiliées et dévalorisées.

#### **2.1.9.1.1 Libéré par erreur**

Quel ne fut pas le désarroi d'une citoyenne de recevoir des menaces de la part de son ex-conjoint qu'elle croyait incarcéré et qui lui téléphonait de l'extérieur du centre de détention? Pourquoi n'avait-elle pas été prévenue de sa libération?

Comme la réalité dépasse parfois la fiction, il s'avéra que le détenu, purgeant une peine pour violence conjugale, avait reçu son congé du centre de détention à la suite d'une erreur sur son identité. Dès qu'elles s'en aperçurent, les autorités du centre alertèrent la Sûreté du Québec. Tout est bien qui finit bien, mais l'incident aurait pu avoir des conséquences tragiques. La citoyenne et son nouveau conjoint se sont plaints auprès du Protecteur du citoyen que personne ne les avait avertis des événements et qu'ils n'ont pu ainsi se prémunir contre d'éventuelles menaces.

Le Protecteur du citoyen est alors intervenu auprès des autorités du centre de détention qui lui ont expliqué que le centre ne possédait pas tous les renseignements pour être en mesure de prévenir cette femme. L'établissement a donc procédé à des modifications de ses politiques et pratiques en augmentant le nombre de vérifications préalables à la libération des personnes incarcérées. Il a également convenu d'une entente avec les corps policiers pour que ceux-ci informent la victime, lorsque, pour une raison ou une autre, l'agresseur est libéré avant terme, et ce, afin de réduire le plus possible les risques que de tels événements se reproduisent. Ce faisant, le Ministère a respecté le Pacte social en agissant de manière raisonnable, en corrigeant les failles du système (Pacte social, 3.4 et 5.3).

#### **2.1.9.1.2 Du nouveau dans le respect des droits : le respect du budget**

Les personnes handicapées doivent jouir d'installations qui leur donnent accès aux services essentiels sur le plan de l'hygiène. Voici le cas d'un détenu amputé des deux jambes, qui se déplace en fauteuil roulant. De plus, en 1995, il a été opéré aux deux poignets. Depuis février 1996, il est incarcéré dans un centre de détention qui n'est pas équipé d'installations adaptées aux personnes handicapées. Il a donc demandé son transfert dans un établissement où il pourrait avoir accès à des services plus adéquats.

Puisque le prévenu devait revenir pour son procès en avril suivant, le centre a considéré que son déplacement en transport adapté, évalué à 800 \$ aller-retour vers un autre centre, constituait une dépense considérable dans le contexte des compressions budgétaires. Il n'était pas question non plus de doter le centre, qui doit bientôt déménager, des équipements nécessaires; ce qui ne serait pas logique. Dans l'attente d'une décision, le prévenu, quant à lui, n'avait toujours pas accès aux services auxquels il avait droit.

Finalement, à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, les autorités de l'établissement ont décidé de doter l'infirmerie des installations adéquates pour répondre aux besoins particuliers du prévenu.

Dans ce cas, le souci premier de l'établissement a été d'abord d'agir en fonction des contraintes budgétaires et donc de ne rien faire. L'accès aux services pour les personnes atteintes d'un handicap et le respect de la dignité des citoyens, même incarcérés, n'étaient pas pris en compte. C'est là un accroc au Pacte social qui invite à tenir compte des spécificités des personnes handicapées et qui préconise l'humanisation des rapports avec les citoyens (Pacte social, 2.1 et 7.2). Finalement, la solution retenue conciliait les impératifs budgétaires et le respect de la personne.

#### **2.1.9.1.3 Agir avec doigté**

Il arrive parfois que le gros bon sens soit bien maigre et en voici un exemple.

Un prévenu est avisé de son transfert d'un centre de détention à un autre, le matin même où il doit subir une intervention chirurgicale à un doigt. Il en informe immédiatement l'agent des services correctionnels. On procède néanmoins au transfert. On ordonne au prévenu de préparer ses affaires et de se présenter au service concerné.



Le prévenu communique aussitôt avec le Protecteur du citoyen dont l'action immédiate permet d'annuler le transfert *in extremis* et de procéder sans autre délai à l'intervention chirurgicale.

Il s'agit d'un cas de rigidité administrative excessive, d'autant plus que le fonctionnaire n'a même pas cherché à vérifier les dires du prévenu. Voilà un exemple de manquement à l'accès aux services, du respect de la dignité et surtout un manque de professionnalisme et d'écoute (Pacte social, 2.1, 3.2, 3.5, 6.1 et 7.1).

#### **2.1.9.1.4 Attention! Risque de dérapage**

Dans certains centres de détention, lorsque la personne incarcérée contrevient aux règles de discipline, ce manquement entraîne non seulement un rapport de manquement et une sanction décrétée par le comité de discipline, mais aussi, et parfois de manière automatique, un reclassement ou bien une annulation d'absence temporaire préalablement accordée, ou encore, une annulation de visite ou d'un autre droit ou privilège à respecter ou généralement accordé, et ce, quelle que soit la gravité du manquement en question; ceci constitue une violation flagrante des droits de la personne à cause de l'imposition, à toutes fins pratiques, d'une double pénalité pour le même manquement (Pacte social, 3.2, 3.3, 3.5, 3.7 et 7.3).

Le Protecteur du citoyen appelle à la vigilance dans la mesure où une telle pratique s'est répandue dans les établissements de détention. La « double pénalité » va à l'encontre de l'article 6 du *Règlement sur les établissements de détention* qui stipule clairement que :

«...la privation de liberté constituée par l'incarcération et les sanctions décrétées par le comité de discipline sont les seules contraintes pouvant être imposées à la personne incarcérée.(...) »

Outre de contrevenir aux lois, cet automatisme risque en certains cas de nuire à la réhabilitation de la personne incarcérée. En effet, un manquement mineur ne peut, à la fois, justifier une punition doublée de la perte d'un privilège souvent difficilement acquis.

Cette question a été soulevée lors d'une rencontre, en février 1996, entre le Protecteur du citoyen et les directeurs territoriaux des services correctionnels qui ont reconnu qu'il ne devrait pas y avoir d'automatisme. Il faut éviter la double pénalité pour un même manquement, particulièrement lorsque celui-ci consiste en une infraction mineure et isolée.

Comme il y a une marge d'interprétation entre la «double pénalité» pour un manquement et la nécessité que le détenu se conforme à des critères fixes de classement ou d'absence temporaire, le Protecteur du citoyen entend demeurer vigilant et prendre position de manière plus formelle si la situation l'exige, rappelant que les sections 3, 3.5 et 3.7 du Pacte social traitent de la question de la légalité et de la raisonnable des décisions de l'Administration.

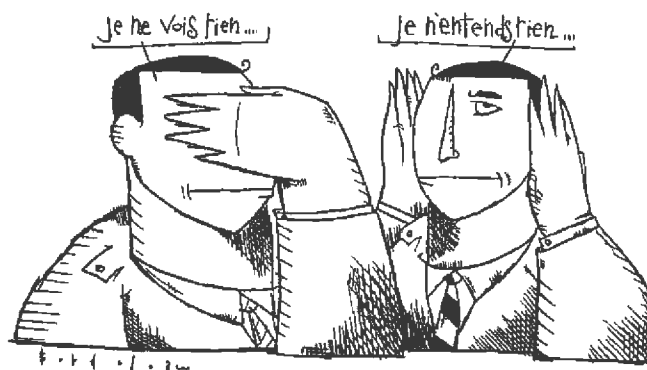
#### **2.1.9.1.5 Femmes en prison**

Certains problèmes d'accès aux services ou à l'information existent parfois même à un niveau élémentaire. Voici deux exemples vécus dans le même centre de détention.

##### **2.1.9.1.5.1 Refus de savoir**

Dans un premier cas, il s'agit d'une femme d'origine amérindienne «avec statut», c'est-à-dire possédant sa carte officielle d'indien vivant sur une réserve. Il faut savoir qu'en raison de dispositions fiscales et de services de santé particuliers, elle a droit à des médicaments gratuits dont le coût est assumé par le Conseil de bande. La personne incarcérée avait besoin d'un médicament.

Malgré ses demandes répétées, elle ne pouvait obtenir ce médicament. Or, non seulement les autorités du centre n'étaient pas au courant de sa situation particulière mais ils refusaient de plus de vérifier ses dires. À la suite à l'intervention du Protecteur du citoyen, la situation a été corrigée. Il s'agit ici d'un cas patent de mauvaise volonté à s'informer et à fournir l'information utile aux personnes détenues (Pacte social, 4.1, 5.2, 7.3, 7.8 et 8.11).



#### **2.1.9.1.5.2 Refus de voir**

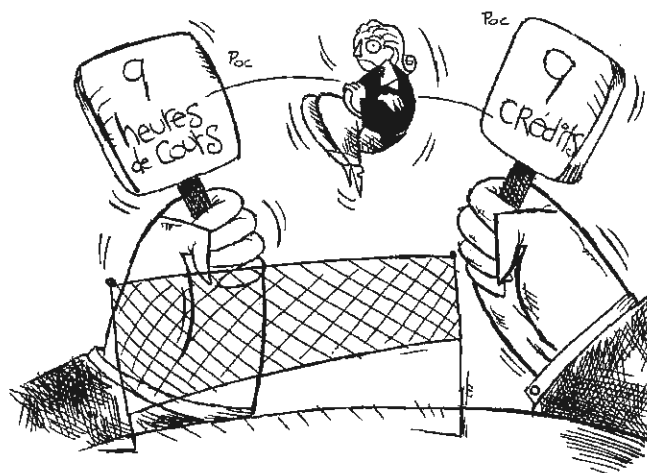
Cette affaire met en relief la négligence des agents correctionnels à prêter attention aux demandes de personnes incarcérées. Ainsi, une femme placée en isolement pour sa sécurité et celle d'autrui se voyait refuser d'obtenir des produits hygiéniques élémentaires. Elle était dans un état d'autant plus vulnérable qu'elle était mi-nue, compte tenu du port de la veste anti-suicide. Ni les agents, ni les infirmières ne semblaient avoir constaté l'état de cette détenue qui avait besoin de produits hygiéniques pour ses menstruations. Lorsque le Protecteur du citoyen est intervenu, on refusait toujours de les lui fournir, et ce, pour des raisons de sécurité. Les autorités du centre ont finalement acquiescé à sa demande, sous l'insistance du Protecteur du citoyen. Un tel cas illustre la négligence et le peu d'attention en regard de la dignité des personnes (Pacte social, 3.2, 5.2, 7.1, 7.2, 7.4, 7.7, 8.11 et 8.12).

## 2.1.10 Le ministère de la Sécurité du revenu

### 2.1.10.1 L'information

**L**e Protecteur du citoyen rappelle l'importance pour les citoyens de pouvoir être informés avec précision de l'état de leur dossier; à défaut, ils risquent de perdre des droits ou de prendre des décisions inopportunes.

#### 2.1.10.1.1 L'effet « ping-pong »



L'État doit fournir l'information en temps utile (Pacte social, 1.2).

Ici, une prestataire de l'aide sociale, mère de trois enfants, veut améliorer sa situation en s'inscrivant à des cours universitaires à l'automne 1995. Il existe, au ministère de la Sécurité du revenu, un programme spécial d'aide financière pour les personnes à faible revenu qui entreprennent des études et doivent faire garder leurs enfants.

En mai 1995, cette femme s'informe au Ministère des critères d'admissibilité à ce programme; on lui répond qu'elle doit suivre au minimum neuf heures de cours par semaine. À la mi-août, elle fait sa demande d'aide financière et fournit une preuve de fréquentation scolaire.

Un mois plus tard, on l'informe qu'elle n'a pas droit à cette aide financière parce qu'elle n'est pas inscrite à neuf « crédits » par semaine. Elle téléphone immédiatement au Ministère qui

lui répond que le nombre de cours requis doit totaliser neuf heures et non pas neuf crédits. Le jour même, elle présente de nouveau sa demande avec preuve de scolarité. Sans nouvelle depuis une semaine, elle recontacte le Ministère pour se faire dire que la décision ne pourra lui être communiquée avant quatre à cinq semaines. Or, il y a urgence puisque ses cours sont commencés et qu'elle doit, entre-temps, payer les frais de garde de ses enfants. Au milieu d'octobre, elle essuie un deuxième refus au motif que la preuve de scolarité n'est pas au dossier.

Exaspérée, elle s'adresse alors au Protecteur du citoyen qui parvient à régulariser sa situation sans autre formalité, puisque depuis le mois d'août, le Ministère a tous les documents pour rendre une décision (Pacte social, 3.4). La subvention est finalement accordée rétroactivement au début des cours.

#### **2.1.10.1.2 Un embrouillamini bureaucratique sème la confusion**

Une jeune femme reçoit des prestations d'aide sociale à titre de conjointe d'un étudiant, père de son enfant. En août 1995, à la suite de leur déménagement, elle demande le transfert de son dossier au bureau de la région où elle habite désormais. À la même époque, son conjoint abandonne ses études pour occuper un emploi temporaire qui prend fin deux mois plus tard, soit en octobre.

Elle reçoit, le 10 octobre, un avis du ministère de la Sécurité du revenu qui la laisse perplexe : on l'informe, d'une part, que l'aide sociale lui est accordée pour octobre seulement et, d'autre part, le même avis lui indique qu'elle recevra un chèque pour le mois d'août mais aucun pour septembre, octobre et les mois suivants, et ce, compte tenu des revenus d'emploi de son conjoint. Enfin, le même avis l'informe qu'une prestation de 1 078 \$ lui sera versée pour novembre. Surpris, mais heureux, le couple s'attend donc à recevoir le montant annoncé.

N'ayant toujours rien reçu le 7 novembre, et se retrouvant sans argent depuis que le conjoint a cessé de travailler, le jeune couple décide alors de demander de l'aide sociale pour novembre. Le Ministère refuse de leur accorder l'aide et nie, de plus, avoir envoyé l'avis. Ils s'adressent donc au Protecteur du citoyen.

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle, d'une part, que la jeune femme n'avait droit à l'aide que pour le mois d'août, compte tenu des revenus de travail de son conjoint pour les mois de septembre et octobre. Ainsi, le montant de 1 078 \$ d'aide annoncé pour le mois de novembre était le fruit d'une erreur administrative. D'autre part, pour avoir droit aux presta-

tions à compter du mois de novembre, le couple devait bel et bien faire une demande; ce qu'ils ont fait sans tarder.

En somme, l'information contradictoire contenue dans l'avis était à l'origine de tous les problèmes vécus par le jeune couple, ce qui avait semé la confusion et créé de fausses attentes. Le Protecteur du citoyen reprocha au Ministère de n'avoir pas su fournir à ces gens des renseignements adéquats et demanda que les corrections soient apportées afin qu'ils obtiennent rapidement l'aide à laquelle ils avaient droit.

#### **2.1.10.1.3 Au-delà de la norme, point de salut**

Le ministère de la Sécurité du revenu aurait pu réduire les risques de ratés et de failles qui relèvent de la « maladministration » (Pacte social, 5.3). À cause de ces lacunes, une dame s'est retrouvée sans revenu.

À la suite d'un accident de la route, celle-ci reçoit des prestations d'aide sociale conditionnelle en attendant d'être indemnisée par la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Elle autorise d'ailleurs cette dernière à rembourser le ministère de la Sécurité du revenu dès que les indemnités auront été établies.

En octobre 1995, la dame obtient de la SAAQ un montant d'indemnité rétroactif au 1<sup>er</sup> août 1993. Le ministère de la Sécurité du revenu réclame 12 400 \$ à la SAAQ, pour la période d'août 1993 à juin 1994, mais ne demande rien pour les mois de juin 1994 à novembre 1995, alors qu'il reste un solde de 23 000 \$. Comme le Ministère ne réclame rien pour cette dernière période, la SAAQ verse l'argent à la citoyenne qui, de bonne foi, le dépense en prenant pour acquis que la SAAQ a remboursé la totalité des sommes dues au Ministère. La dame cesse alors de recevoir ses prestations d'aide sociale en décembre 1995, puisqu'elle reçoit des indemnités de la SAAQ depuis novembre.

En janvier 1996, le Ministère réclame finalement à la SAAQ le solde dû pour la période de juin 1994 à novembre 1995. Comme elle a versé toutes les indemnités rétroactives, la SAAQ cesse de payer les indemnités courantes et les transmet directement au Ministère à titre de remboursement. La citoyenne se retrouve alors sans revenu. Paradoxalement, elle n'a pas droit à l'aide sociale parce qu'elle a droit à des indemnités de la SAAQ et elle ne reçoit plus d'indemnités de cet organisme car les versements sont faits directement au Ministère.

Le Protecteur du citoyen a contacté le Ministère et la SAAQ pour remédier à la situation. La norme est la suivante : le ministère de la Sécurité du revenu ne peut retenir des sommes payées

par un organisme public, pour des périodes autres que celles réclamées; il doit s'adresser directement au citoyen pour se faire rembourser. Quant à la SAAQ, elle ne peut saisir les sommes dues et les remettre à un tiers.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la citoyenne reçoit de nouveau ses indemnités de la SAAQ. Elle a pris, par ailleurs, une entente avec le Ministère quant aux modalités de son remboursement.

#### **2.1.10.2 Le processus d'enquête**

L'Administration doit s'assurer que les prestations versées le soient en conformité avec la loi et les règlements. Elle se doit donc, parfois, d'exercer des contrôles. Le Protecteur du citoyen rappelle que ceux-ci doivent respecter la dignité des personnes.

##### **2.1.10.2.1 Ce serait si simple de poser la question au citoyen**

L'administration publique n'a pas favorisé le bien-être du citoyen et a agi par pure commodité (Pacte social, 5.2). Bien plus, elle n'a pas utilisé les moyens dont elle dispose pour agir et ainsi, éviter l'abus de pouvoir (Pacte social, 3.5). Elle a pris une décision sans que le citoyen ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles (Pacte social, 4.1).

Un jeune homme, prestataire de l'aide sociale, reçoit du ministère de la Sécurité du revenu, en juin 1995, un avis d'annulation de ses prestations. Il doit fournir, dans les dix jours qui suivent, une preuve de résidence, sans quoi son aide sera annulée pour juillet. Il n'a pas de bail, puisqu'il vit chez ses parents. Il fournit donc des pièces d'identité portant l'adresse de ses parents et fait une déclaration assermentée à l'effet qu'il habite bien à cette adresse. L'aide n'est pas annulée.

Le citoyen s'adresse tout de même au Protecteur du citoyen, car il trouve inhumaine la façon dont il a été traité. L'enquête révèle que l'avis de dix jours est un moyen exceptionnel utilisé lorsque les autres procédures de vérification, notamment la convocation pour une entrevue ou la visite à domicile n'ont pas donné de résultats. Le responsable au Ministère avait choisi la solution la plus facile pour l'Administration, mais pas nécessairement la plus juste pour le citoyen.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère s'est engagé à sensibiliser son personnel afin de choisir des moyens de vérification qui respectent la dignité des citoyens (Pacte social, 7.6).

#### **2.1.10.2.2 Un citoyen qui reçoit de l'aide sociale a aussi des droits fondamentaux à faire respecter...**

Ici, le Protecteur du citoyen juge que le ministère de la Sécurité du revenu n'a pas respecté les libertés et les droits fondamentaux (Pacte social, 3.2).

Pour vérifier si une prestataire d'aide sociale vivait avec un conjoint, les enquêteurs du Ministère se sont introduits chez elle pendant son absence, sans son autorisation, et ils ont photographié l'appartement. Par la suite, le Ministère a exigé un remboursement de l'aide sociale, décision dont la citoyenne a demandé la révision. C'est au moment de l'audition de sa cause, lorsque les clichés ont été exhibés, que la citoyenne a appris ce qui s'était passé à son insu.

Le Protecteur du citoyen constate qu'en s'introduisant sans autorisation dans l'appartement de cette femme, le Ministère a contrevenu aux articles 5, 7 et 8 de la *Charte des droits et libertés de la personne* qui prévoient que :

**Article 5 :** « Toute personne a droit au respect de sa vie privée »

**Article 7 :** « La demeure est inviolable »

**Article 8:** « Nul ne peut pénétrer chez autrui ni y prendre quoi que ce soit sans son consentement exprès ou tacite ».

De l'avis du Protecteur du citoyen, il est inacceptable que des fonctionnaires contreviennent aussi facilement aux droits et libertés de la personne. Le respect de la loi, et tout particulièrement des chartes des droits et des libertés, doit pourtant être une des préoccupations majeures du Ministère lors de ses vérifications et enquêtes. Au départ, le Ministère considérait que, compte tenu du problème, il était justifié d'agir de la sorte. Le bureau d'examen des plaintes du Ministère, qui a collaboré étroitement avec le Protecteur du citoyen dans cette affaire, partage le point de vue de ce dernier. Finalement, le Ministère s'est rangé aux arguments du Protecteur du citoyen et a rappelé à ses enquêteurs que des interventions de ce genre ne devaient plus se produire.

#### **2.1.10.3 La violence conjugale... ça ne finit jamais**

Le gouvernement n'a pas tenu ici ses engagements face aux citoyens (Pacte social, 8.4). Le Protecteur du citoyen rappelle également à l'Administration de rendre des décisions non



seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes (Pacte social, 3.4). Ce cas montre, de plus, que l'Administration devrait humaniser davantage ses rapports avec les citoyens (Pacte social, 7.2).

Le Ministère réclame d'une citoyenne une somme qu'elle considère injustifiée. En effet, on lui demande de rembourser une dette de son ex-époux, prestataire d'aide sociale, qu'elle avait parrainé au moment de son immigration quelques années plus tôt. La dame avait divorcé pour des raisons de violence conjugale. Bien plus, le Ministère lui demande de subvenir aux besoins de son ex-époux, de sa nouvelle conjointe et de son enfant. Désespérée, la dame se plaint au Protecteur du citoyen.

Il faut savoir que lorsqu'une personne parraine un immigrant, elle s'engage à subvenir à ses besoins essentiels. Auparavant, cet engagement était valable pour dix ans, peu importe les circonstances. Cependant, le Protecteur du citoyen est intervenu antérieurement et a obtenu que le Ministère ne poursuive pas le garant aux prises avec un conjoint violent. Dans le cas présent, le fonctionnaire avait ignoré cet engagement du Ministère.

Le Ministère accepta finalement la position du Protecteur du citoyen, et ce, au grand soulagement de la dame.

#### 2.1.10.4

### **Refus de l'aide sociale à un jeune qui veut s'en sortir**

Il s'agit ici d'un étudiant de niveau secondaire qui évolue dans un milieu familial très perturbé; une personne bien intentionnée décide de s'en occuper et l'accueille chez elle pour l'aider à s'en sortir. Depuis, le jeune homme fréquente l'école de façon assidue, ses résultats scolaires s'améliorent et sa vie prend un tournant positif.

Compte tenu de sa nouvelle situation et afin de devenir plus autonome, le jeune homme demande de l'aide sociale au Ministère. Celui-ci refuse parce que, comme adulte vivant seul, il ne peut être considéré autonome selon les normes en vigueur. En effet, dans sa situation, il devrait, pour recevoir des prestations, être marié, avoir un enfant ou avoir subvenu à ses besoins pendant au moins deux ans. Comme il ne répond à aucune de ces conditions et que le Ministère le considère comme étant à la charge de sa mère, qui reçoit elle-même de l'aide sociale, il ne peut lui-même être admis aux prestations; le Ministère ne tient pas compte de sa situation familiale.

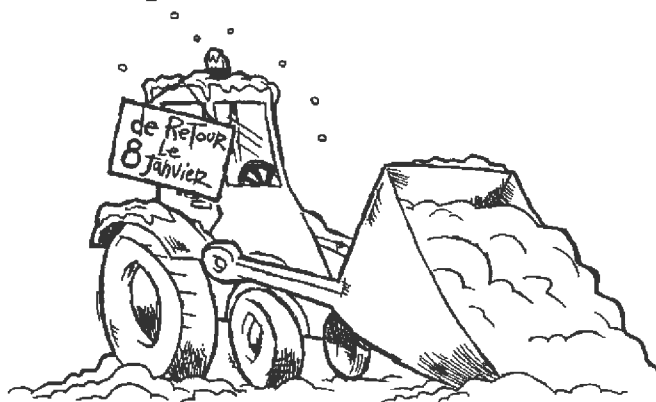
Le jeune homme fait appel au Protecteur du citoyen.

Celui-ci constate que le Ministère n'a pas véritablement tenu compte de l'ensemble des faits et plus particulièrement du contexte familial; le jeune homme pourrait sans doute compter sur une contribution des parents, mais un retour dans son environnement familial nuirait à son développement normal. Pour pouvoir avoir droit à l'aide sociale dans les circonstances, il aurait fallu que le jeune homme établisse, à la satisfaction du Ministère, qu'il ne pouvait recevoir de contribution de ses parents puisque la vie familiale était impossible, et ce, sur la base d'une attestation émanant d'un professionnel de la santé et des services sociaux.

De toute évidence, le Ministère n'avait pas informé le jeune homme de cette possibilité. Le Protecteur du citoyen lui demanda donc de le faire, mais celui-ci a finalement accepté une preuve circonstancielle, donc moins formelle, et le citoyen a pu obtenir l'aide réclamée (Pacte social, 3.4, 3.6, 3.7).

## 2.1.11 Le ministère des Transports

### 2.1.11.1 La négligence du Ministère entraîne plusieurs accidents graves sur le boulevard Métropolitain



À cause de l'accumulation de neige et de glace le long des parapets de béton, dix accidents, dont un mortel, sont survenus du 5 au 8 janvier 1996 sur la partie surélevée du boulevard Métropolitain à Montréal. Outre l'accident mortel, deux véhicules sont tombés du boulevard, trois autres ont terminé leur course sur le dessus du parapet et quatre véhicules ont capoté sur la chaussée. Ces accidents ont été causés par l'accumulation de neige durcie le long des parapets, créant en quelque sorte une rampe de lancement.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le ministère des Transports, spécialiste de l'entretien des routes, a cessé ses opérations d'enlèvement et de transport de neige dès le 20 décembre 1995, et ce, jusqu'au 7 janvier 1996. Même s'il savait qu'il y avait encore de la neige accumulée le long des parapets, le Ministère s'est alors limité, après le 20 décembre, aux seules opérations régulières de déneigement et de déglacage de la chaussée. Pour justifier son inaction, le Ministère a invoqué, entre autres motifs, la circulation intense pendant la période des Fêtes et le froid sibérien. En effet, par temps très froid, le Ministère s'est donné comme priorité de maintenir la chaussée sèche.

De l'avis du Protecteur du citoyen, ces raisons ne sont pas valables. D'abord, après vérification, la densité de la circulation était plus que normale. Ensuite, même si le Ministère donne priorité au maintien de la chaussée sèche par temps très froid, rien ne l'empêchait d'enlever et de transporter la neige qu'il savait

accumulée. D'ailleurs, il faisait encore très froid lorsqu'il a repris ses opérations, le 7 janvier. Le Ministère avait même adopté une directive, en janvier 1995, indiquant qu'il est urgent et essentiel d'enlever la neige et la glace accumulées le long des parapets, afin d'assurer la sécurité du public. Cette directive faisait suite à des accidents similaires survenus en 1993-1994 et dont l'un s'était avéré mortel. En contrevenant à sa propre directive, le Ministère a, par sa négligence, commis une faute lourde.

En somme, le Protecteur du citoyen tient le Ministère responsable des accidents survenus en janvier dernier. Par ailleurs, il s'interroge sur les impacts de l'impossibilité légale pour les victimes de réclamer en justice des dommages, même si une faute lourde a causé l'accident.

Afin d'améliorer la sécurité du public, le Protecteur du citoyen a formulé une série de recommandations, notamment :

- Que le ministère des Transports, dans ses politiques et procédures, précise de façon non limitative, en s'appuyant sur des objectifs de sécurité du public, les cas où les procédures habituelles d'entretien d'hiver doivent céder la place à des procédures d'exception permettant de faire face à toute situation qui compromet la sécurité du public (Pacte social, 1.1, 1.2 et 1.3).
- Que le ministère des Transports intègre adéquatement à ses politiques et procédures d'entretien d'hiver la directive du 17 janvier 1995 concernant l'accumulation de neige et de glace le long des parapets, murets ou glissières (Pacte social, 3.1).
- Que le ministère des Transports prenne, au moins annuellement et en temps utile, les moyens nécessaires pour former et informer son personnel des politiques et des procédures reliées à l'entretien d'hiver (Pacte social, 5.2, 5.3 et 5.4).
- Que le ministère des Transports se dote d'un système d'information de gestion qui lui permette de réagir adéquatement et en temps utile lorsque les circonstances créent sur les routes un risque anormal en regard de la sécurité des usagers de la route.
- Que le *Code de la sécurité routière* et le *Règlement sur la signalisation routière* soient révisés pour que le ministère des Transports puisse, efficacement et en temps utile, modifier à la baisse la limite permise de vitesse sur les routes (Pacte social, 5.3).

- Que le gouvernement entreprenne, dans les meilleurs délais, une étude complète de la pertinence de modifier la *Loi sur l'assurance automobile* afin de permettre aux victimes d'accidents d'automobile et à leurs ayants droit en cas de décès, de s'adresser aux tribunaux judiciaires pour obtenir l'indemnisation de la plénitude de leurs dommages corporels causés par la faute lourde de toute personne, y compris d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental (Pacte social, 3.6 et 5.2).
- Que le gouvernement rende public le fruit des études qui seront ainsi faites.

#### 2.1.11.2 **Quand on saute trop vite à la conclusion...**

Le ministère des Transports s'est entendu avec les locataires d'un bâtiment qui devait être exproprié en raison de la reconstruction d'un pont; cette entente visait à leur rembourser les frais reliés à leur déménagement.

Mais, le Ministère a refusé de verser l'indemnité à l'un des locataires car, peu de temps après les négociations, il avait avisé son propriétaire qu'il ne renouvellerait pas son bail.

Le Ministère considérait qu'il n'avait pas à payer les frais de déménagement car le locataire quittait les lieux, de toute façon. Bien que son avis de non-renouvellement du bail était nul, car il ne respectait pas les conditions prévues par le *Code civil du Québec*, le Ministère a maintenu son refus; le citoyen s'est alors adressé au Protecteur du citoyen.

De l'avis du Protecteur du citoyen, comme le locataire n'avait pas le droit de mettre fin à son bail, il devait toucher l'indemnité, comme les autres locataires. Le Ministère accepta la position du Protecteur du citoyen (Pacte social, 3.1).

#### 2.1.11.3 **La sécurité dans le transport scolaire** **« Les enfants d'abord »**

L'an dernier, le dossier sur la sécurité du transport scolaire a enfin connu son dénouement. En février 1996, le Protecteur du citoyen a rendu public son rapport sur la sécurité du transport scolaire, intitulé *Les enfants d'abord*, qui a eu un impact significatif auprès de la population.

À la suite de la mort de deux enfants dans un accident qui impliquait des autobus scolaires, un coroner fait enquête et produit, en 1992, un rapport contenant onze recommandations sur la sécurité du transport scolaire au Québec. Le ministre des

Transports de l'époque ne retient que certains éléments du rapport. Un groupe de parents demande donc au Protecteur du citoyen de faire enquête sur le refus du Ministre de donner suite aux recommandations du rapport du coroner.

À l'occasion de son intervention, le Protecteur du citoyen a formulé vingt recommandations portant sur la sécurité du transport scolaire et a identifié des lacunes importantes qui nécessitent, selon lui, l'adoption de lois et règles pour assurer la sécurité des enfants (Pacte social, 8.9). Le Protecteur du citoyen a demandé au ministère des Transports d'intervenir sur trois aspects essentiels du transport scolaire :

1. la compétence des conducteurs
2. la sécurité des véhicules
3. le trajet des autobus

Le ministère des Transports est responsable des deux premiers aspects mais le trajet des autobus est laissé à la discrétion des commissions scolaires.

Le Protecteur du citoyen demande au ministère des Transports de légiférer en vue d'établir des règles minimales de sécurité et d'obliger les commissions scolaires à se doter de moyens pour assurer la sécurité du transport des écoliers (Pacte social, 3.2), qui incluent l'élimination des traverses; ceci éviterait aux enfants de traverser la rue pour se rendre à leur domicile lorsqu'ils descendent de l'autobus. Là où les traverses ne peuvent être éliminées, le Protecteur du citoyen propose l'engagement de brigadiers dans les autobus. Le Protecteur du citoyen demande aussi que le contrôle des mesures de sécurité soit aussi exercé directement par les parents, par leur présence au Comité de consultation sur le transport scolaire.

Depuis le dépôt du rapport du Protecteur du citoyen, des rencontres ont eu lieu avec les ministres de l'Éducation et des Transports. Mais, à ce jour, le gouvernement n'a pas donné suite à certaines recommandations importantes du rapport, dont la nécessité d'éliminer les traverses. Récemment, la Fédération des comités de parents a fait savoir au Protecteur du citoyen qu'elle allait prendre des mesures pour renforcer les mesures de sécurité. Voici quelques extraits de la lettre que lui adressait son président :

« Nous avons pris connaissance du rapport sur la sécurité du transport scolaire intitulé *Les enfants d'abord* ainsi que de vos commentaires et recommandations. Nous partageons votre vision de la situation en général et ne pouvons qu'appuyer les recommandations 18-19-20 que vous émettez sur la question.

Nous sommes disposés en effet à promouvoir davantage la participation parentale dans les comités du transport scolaire afin de mieux renseigner les parents sur leurs droits et responsabilités face à leurs enfants à cet égard. Nous considérons comme très important que les parents y prennent leur place. Le financement recommandé par votre organisme auprès du ministère des Transports nous aiderait sûrement à atteindre cet objectif.

Nous vous remercions de votre préoccupation et de la confiance manifestée à l'endroit des parents dans le dossier du transport scolaire. Soyez assuré que nous sommes disposés à consentir davantage d'énergie pour accroître l'engagement des parents pour assurer une plus grande sécurité à nos enfants. Un comité provincial est formé depuis septembre 1996 pour étudier minutieusement toutes les questions s'y rapportant. »

Le dossier suit donc son cours.

## **2.2 LES ORGANISMES**

### **2.2.1 Le Commissaire à la déontologie policière**

#### **2.2.1.1 Des délais qui n'en finissent plus**

**L**e Protecteur du citoyen a reçu de nombreuses plaintes sur la lenteur du Commissaire à la déontologie policière à procéder aux enquêtes. Ce dernier invoque l'insuffisance de personnel. En mars 1996, trois cents enquêtes attendaient encore.

Le Protecteur du citoyen est intervenu dans un cas où plus de quatre ans se sont écoulés entre le dépôt de la plainte au Commissaire et la convocation à l'audience devant le Comité de déontologie policière. De l'avis du Protecteur du citoyen, ces délais sont inacceptables et vont à l'encontre de plusieurs règles du Pacte social (Pacte social, 1.2, 8.6 et 8.7). Outre les délais, le Protecteur du citoyen a noté des défaillances dans la conduite des enquêtes. Dans plusieurs cas, le Commissaire n'a pas rencontré le plaignant, ne l'a pas informé, n'a pas fourni de compte rendu sur l'évolution de l'enquête, et même parfois, a manqué aux exigences de l'éthique en précisant par exemple à un fils que son père était accusé d'agressions sexuelles. Ces irrégularités sèment le doute, dans l'esprit des personnes en cause, sur l'impartialité et l'éthique du bureau du Commissaire à la déontologie policière.

Le Protecteur du citoyen constate, une fois de plus, le fossé qui sépare la reconnaissance d'un droit, celui de porter plainte contre les gestes de policiers, et son exercice ; l'absence de ressources disponibles compromet l'exercice de ce droit. Dans le contexte des compressions budgétaires, le Protecteur du citoyen rappelle à l'administration publique l'importance de ne pas enlever aux citoyens des moyens de faire valoir leurs droits (Pacte social, 4.1). Elle doit allouer les ressources aux bons endroits pour éviter que le citoyen ne soit la première ou la seule victime des restrictions budgétaires (Pacte social, 5.4).



## 2.2.2

### La Commission des normes du travail

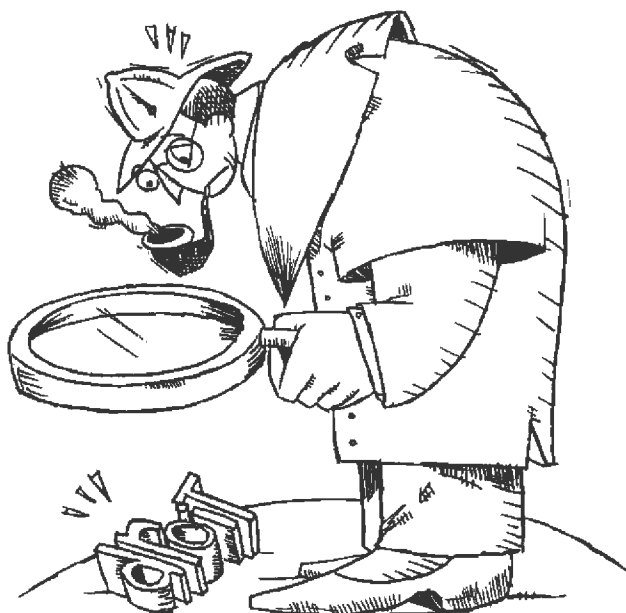
La Commission des normes du travail (CNT) fait quelquefois preuve d'une attitude peu respectueuse envers les citoyens qui éprouvent bien des difficultés à obtenir les informations dont ils ont besoin ; souvent, celles-ci sont même contradictoires. Il peut alors en résulter des pertes de droits. Or, les pouvoirs publics sont au service des citoyens et non l'inverse.

## 2.2.2.1

### Accepter une plainte d'un citoyen... un jour, c'est oui ; l'autre, non

## 2.2.2.1.1

#### Le droit est perdu



À l'automne 1994, une citoyenne est en congé de maladie. À son retour au travail, son employeur l'affecte à un autre poste. Incertaine de la légalité de la décision de l'employeur, elle communique avec la Commission des normes du travail qui l'informe qu'il n'y a rien à faire parce qu'elle n'a pas perdu son emploi.

Peu après, la citoyenne communique à nouveau avec la Commission ; on lui dit alors que l'employeur n'avait pas le droit d'agir ainsi et qu'elle pouvait exercer, dans les 45 jours qui suivent sa nouvelle affectation, un recours en vertu de la *Loi sur*

*les normes du travail.* La citoyenne réalise alors qu'il est trop tard et qu'elle a perdu son droit de contester.

#### **2.2.2.1.2 Ouf ! la CNT accepte**

Un citoyen travaille pour une municipalité depuis août 1992. Son contrat doit prendre fin en février 1996 et prévoit, en cas de rupture du contrat par l'employeur, un préavis de trois mois. Or, en décembre 1995, l'employeur met soudainement fin au contrat et lui remet, sans autre formalité, l'indemnité de départ prévue. Le citoyen communique avec la Commission des normes du travail qui refuse sa plainte. Il s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

Celui-ci suggère au citoyen de communiquer à nouveau avec la Commission et de prendre en note le nom de son interlocuteur. Cette fois, la CNT accepte la plainte.

Devant ces ratés et attitudes contradictoires, le Protecteur du citoyen a demandé aux autorités de la Commission de prendre les moyens nécessaires afin que le personnel de cet organisme s'accorde et dédommage dorénavant les citoyens qui perdent des droits à cause d'erreurs administratives. Le Protecteur du citoyen sait, depuis longtemps, qu'une erreur d'information crée des préjudices considérables et d'autant plus graves qu'il s'agit du domaine des relations de travail. À cet égard, le Pacte social du Protecteur du citoyen est éloquent (articles 1.1, 1.2, 1.3, 2.2, 3.2, 4.1, 4.3, 4.5, 5.2, 5.4, 6.1, 6.2, 6.3, 7.1, 7.2, 7.4, 8.6 et 8.12).

#### **2.2.2 Impossible de s'entendre**

La Commission des normes du travail, au nom de deux citoyens, réclame à un employeur, le salaire qui leur est dû. Ce dernier reconnaît devoir les sommes et tente, sans succès, de communiquer avec la Commission afin de prendre entente. Le responsable du dossier n'est jamais disponible et ne retourne pas ses appels.

Devant s'absenter de chez lui pour quelques semaines, l'employeur laisse un message au responsable, l'informant qu'il le rappellerait dès son retour. Trois semaines plus tard, il reçoit une mise en demeure. Il s'empresse de téléphoner à nouveau à la CNT. Encore une fois, il laisse plusieurs messages. Cinq semaines plus tard, la Commission prend action sans qu'il ait eu la chance d'expliquer son point de vue.

L'employeur revient à la charge; on accepte finalement de lui parler. Il offre alors de rembourser la dette de 1 600 \$ en quinze versements. L'avocat refuse l'offre sans la transmettre aux deux salariés concernés, car il la juge trop échelonnée dans le temps.

En fait, la CNT n'accepte pas d'échelonner les paiements sur plus de six mois à cause des risques de faillite et de la lourdeur administrative générée par ce type d'entente.

Le Protecteur du citoyen juge que la décision d'accepter ou de refuser une offre de règlement appartient d'abord aux salariés. Il demande donc de les en informer. Toutefois, l'avocat les avise de son intention de se retirer du dossier s'ils acceptent; or, ils acceptent.

De l'avis du Protecteur du citoyen, la CNT devait donner à l'employeur l'occasion de se faire entendre avant d'intenter des poursuites inutiles (Pacte social, 4.1). Elle devait de plus informer les citoyens de l'offre reçue en s'assurant qu'ils en aient bien compris l'impact (Pacte social, 1.2, 1.3, 4.1). De plus, l'avocat avait commis un abus de pouvoir (Pacte social, 3.5).

### 2.2.3

## La Commission de la santé et de la sécurité du travail

**L**a Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) indemnise les victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles, les victimes d'actes criminels, d'actes de civisme et, le cas échéant, voit à leur réadaptation pour leur retour sur le marché du travail. Elle est également responsable de l'indemnisation des travailleuses enceintes ou qui allaitent, et qui se sont prévaluées du droit au retrait préventif.

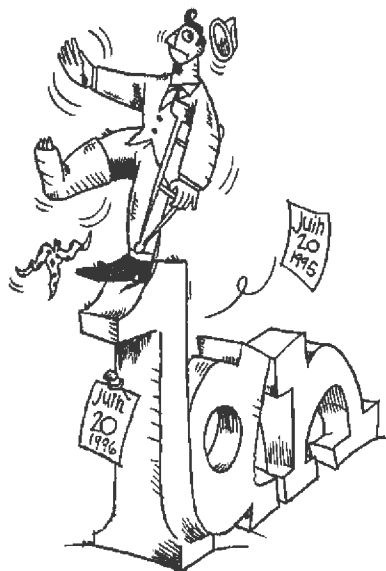
Le Protecteur du citoyen rappelle que, dans son mandat d'indemnisation, la CSST contribue à réduire les iniquités sociales et, dans son volet réadaptation, favoriser le retour à l'emploi. Elle doit donc porter une attention particulière à ses décisions parce que celles-ci contribuent à l'édification d'une société juste et égalitaire.

### 2.2.3.1

## Un an, ce n'est pas toujours douze mois

#### 2.2.3.1.1

### L'article 49



Selon l'article 49 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, le travailleur accidenté qui ne peut reprendre son emploi à cause de séquelles dues à son accident et qui, de l'avis de la CSST, peut occuper un autre emploi, a alors droit à une indemnité de remplacement du revenu, jusqu'à ce qu'il occupe cet autre emploi ou jusqu'à ce qu'il refuse sans raison valable de le faire, mais pour au plus un an à compter de la date à laquelle il a été jugé apte à l'occuper. C'est ce que la CSST appelle l'année de recherche d'emploi.

Mais qu'arrive-t-il si, durant cette année, le travailleur subit une rechute ou une aggravation de son état de santé, découlant de son accident du travail ?

La Commission d'appel en matière de lésions professionnelles (CALP) a rendu, en la matière, des décisions contradictoires. Ainsi, en 1992, elle jugeait que l'incapacité du travailleur résultant d'une rechute, d'une récidive ou d'une aggravation, suspendait la période d'un an pendant laquelle le travailleur avait le droit de recevoir l'indemnité de remplacement du revenu. Cette décision considérait, à juste titre selon nous, que pendant sa rechute, le travailleur ne peut rechercher un emploi. Si la rechute est acceptée et si le travailleur est toujours capable d'occuper cet emploi, il pourra tirer profit du temps qui reste à écouler.

Mais, dans d'autres dossiers, la CALP considéra que la période d'un an était absolue, même si le travailleur était victime d'une rechute reconnue par la CSST.

Le Protecteur du citoyen n'estime ni souhaitable, ni légitime que les accidentés du travail se voient assujettis à des décisions contradictoires. La période de recherche d'emploi doit être la même pour tous : il faut que les travailleurs accidentés soient traités également dans la reconnaissance de leurs droits; c'est un des principes reconnus dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Il faut aussi éviter la disparité (Pacte social, 3.2 et 4.5).

En 1995, le Protecteur du citoyen est donc intervenu auprès du président de la CALP, puis du ministre de l'Emploi. En octobre 1995, la CSST se rangeait à l'interprétation du Protecteur du citoyen et une directive était émise, le 1<sup>er</sup> novembre 1995, à l'effet que tous les accidentés dont le dossier était en traitement ou en révision bénéficieraient de cette nouvelle interprétation.

#### **2.2.3.1.2 La nouvelle interprétation s'applique également à l'article 48**

Par souci de cohérence, le Protecteur du citoyen a demandé à la CSST d'adopter la même interprétation pour l'article 48 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*. Cet article prévoit qu'un travailleur accidenté, apte à occuper le même emploi, a droit, pendant un an, à une indemnité de remplacement du revenu, s'il se retrouve sans emploi parce qu'il a perdu son droit au retour au travail. En effet, un employeur est tenu de réintégrer le travailleur dans le même emploi, à l'intérieur d'un délai d'un ou deux ans, selon le nombre d'employés dans l'entreprise. Si le travailleur ne peut reprendre son travail dans ce délai, il perd son droit au retour au travail; il a alors une année pour se trouver un nouvel emploi et reçoit, pendant ce temps, l'indemnité de remplacement du revenu. S'il subit une rechute, une récidive ou une aggravation de son état en cours

d'année, il faut qu'il puisse également disposer de douze mois pour la recherche d'un emploi.

La Commission a partagé le point de vue du Protecteur du citoyen. Par le fait même, elle s'est donné un moyen de traiter les citoyens de façon plus équitable en privilégiant une approche qui respecte le véritable sens de la loi (Pacte social, 3.7).

#### **2.2.3.2 Des précisions s'imposaient**

Après plusieurs démarches du Protecteur du citoyen, la Commission de la santé et de la sécurité du travail décide de suivre la jurisprudence de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, qui considère que le poste de « préposé aux travaux légers » ne correspond pas à un emploi convenable. Le Protecteur du citoyen a demandé, à cet égard, que la CSST rende des décisions raisonnables, justes et opportunes (Pacte social, 3.4). Il a aussi rappelé à la CSST d'éviter toute forme de discrimination ou de disparités dans ses décisions.

Lorsqu'un travailleur, à la suite d'un accident du travail, est incapable d'exercer son emploi ou un emploi équivalent en raison des séquelles de l'accident, la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* lui donne droit à des services de réadaptation visant à lui permettre d'occuper un emploi convenable.

Selon la loi, un emploi convenable est un emploi approprié qui permet au travailleur d'utiliser sa capacité résiduelle et ses qualifications professionnelles, qui présente une possibilité raisonnable d'embauche et dont les conditions d'exercice ne comportent pas de danger pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique du travailleur.

En avril 1993, le Protecteur du citoyen soumet à la CSST le cas d'un travailleur qui s'est plaint que l'organisme a considéré convenable pour lui un emploi appelé « préposé aux travaux légers ». Cet emploi n'existe pas et n'est d'ailleurs pas compris dans la *Classification canadienne des professions*. Selon le Protecteur du citoyen, « préposé aux travaux légers » est un terme très général qui peut englober différents emplois dont certains peuvent correspondre ou non à un emploi convenable.

La CSST admet qu'il s'agit d'un emploi générique mais, selon elle, cette qualification de l'emploi facilite la recherche du travailleur qui, sans formation significative, est limité à occuper des emplois au salaire minimum. Elle se base sur une décision du Bureau de révision paritaire qui, dans un autre cas, a conclu que « préposé aux travaux légers » est un emploi jugé convenable.

Cependant, le 28 septembre 1994, la CALP renversait cette décision du Bureau de révision pour les raisons invoquées par le Protecteur du citoyen. En novembre de la même année, un autre bureau de révision adoptait la position retenue par la CALP.

En octobre 1995, le Protecteur du citoyen revient à la charge et s'appuie sur la tendance des tribunaux voulant que l'emploi convenable soit suffisamment précis pour permettre au travailleur de s'orienter pour choisir un emploi convenable au sens de la loi. En mai 1996, la CSST, finalement, se range à la position du Protecteur du citoyen et aux décisions des tribunaux; elle adopte alors une directive en ce sens.

### **2.2.3.3 La CSST exige des reçus de... 1964**

Selon le Pacte social du Protecteur du citoyen, les services publics se doivent, entre autres, d'éviter de faire preuve d'une rigidité administrative excessive dans leurs rapports avec les citoyens et d'éliminer la bureaucratie superflue (Pacte social, 6.5 et 7.7).

En 1992, un travailleur obtient le rétablissement de sa rente à la CSST qui avait été suspendue en 1965. Il réclame aussi à l'époque, le remboursement des frais de séjour et des frais de voyage qu'il avait dû engager antérieurement pour se faire traiter. La CSST lui demande alors de fournir des reçus, ce qui s'avère être une exigence difficile à satisfaire puisque le tout remontait aux années 1962 à 1964.

Le Protecteur du citoyen a donc demandé à la CSST de s'entendre avec le travailleur sur un montant raisonnable de remboursement sans qu'il n'ait à fournir de reçus. En novembre 1995, la CSST accepta de lui rembourser à ce titre une somme de 3 625 \$.

### **2.2.3.4 La CSST oblige une personne à reprendre son poste de secrétaire-réceptionniste bien qu'elle ne puisse se servir que d'un seul bras**

Il arrive qu'une interprétation étroite de la loi n'en respecte pas l'esprit ni le véritable sens, et aille à l'encontre du sens commun (Pacte social 3.4 et 3.7). En voici un exemple.

Une travailleuse de 61 ans a subi une fracture au coude, résultat d'une chute au travail. Elle en a conservé des séquelles neurologiques permanentes et des limitations fonctionnelles sérieuses qui font que, même après deux ans, son bras ne se soutient plus de lui-même et certains mouvements la font souffrir. Les évaluations médicales révèlent une incapacité totale du bras gauche.

Malgré tout, la CSST décide que la travailleuse est encore capable d'occuper son emploi de secrétaire-réceptionniste dans un presbytère en compensant son handicap par de nouvelles méthodes de travail qui lui permettent d'utiliser un seul bras. La CSST cesse alors de lui verser son indemnité de remplacement du revenu, ainsi que le montant d'aide personnelle qui lui permettait de retenir les services d'une personne pour les tâches domestiques et ses soins personnels. La travailleuse avait déjà un handicap à la hanche avant l'accident et, en rendant sa décision, la CSST n'a pas tenu compte de son état de santé global, comme elle aurait dû le faire selon le processus de réadaptation.

Rappelons que tout travailleur accidenté qui subit une atteinte permanente physique ou psychique a droit à des services de réadaptation qui comprennent, entre autres, des traitements d'ergothérapie, l'adaptation d'un domicile ou d'un véhicule, un emploi qui tient compte des séquelles du travailleur, et ce, pour permettre à ce dernier de retrouver des conditions comparables à celles qu'il avait avant l'accident.

Le Protecteur du citoyen a demandé à la CSST de tenir compte de l'état de santé global de la travailleuse et de son âge qui nécessite un plus grand effort d'adaptation. La CSST a finalement accepté le point de vue du Protecteur du citoyen, a versé à cette travailleuse l'indemnité de remplacement du revenu et a rétabli le versement du montant d'aide personnelle.

### **22.3.5 Le sort des victimes d'actes criminels suspendu sans raison**

La *Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels*<sup>18</sup>, adoptée et sanctionnée en décembre 1993, établit un nouveau régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels inspiré, en grande partie, de la *Loi sur l'assurance automobile*.

Le gouvernement n'a toujours pas fixé la date d'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, au grand désarroi des gens du milieu, pour qui le régime d'indemnisation actuel des victimes d'actes criminels, basé sur l'application de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, est totalement désuet.

Selon le Protecteur du citoyen, il est temps de mettre cette loi en vigueur. Il n'est plus possible de justifier la disparité de traitement entre une victime d'acte criminel par rapport à une victime

---

18. L.R.Q., c.54



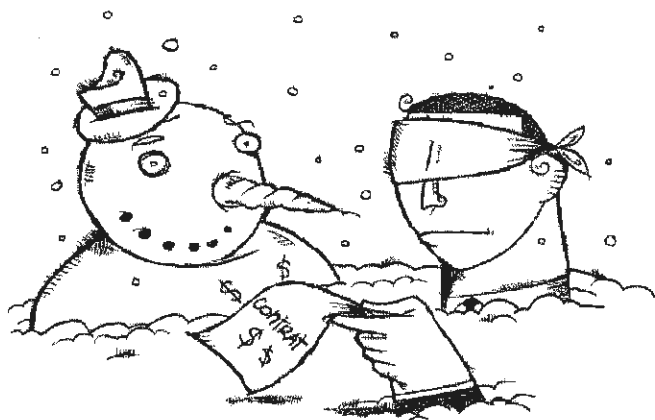
d'accident de la route ou du travail. Il y a lieu de prendre une décision raisonnable et de tenir ses engagements dans un délai acceptable (Pacte social, 3.4, 8.4 et 8.6).

## 2.2.4

## Le Conseil du trésor

### 2.2.4.1

### Une confiance aveugle



Trois entrepreneurs s'adressent au Protecteur du citoyen, invoquant d'importants préjudices financiers subis en raison de la perte de contrats de déneigement de l'ordre de 100 000 \$, lesquels avaient été attribués en 1993 à des compétiteurs dont les offres de services auraient dû être rejetées parce qu'elles ne respectaient pas les conditions d'inscription au fichier des services gouvernementaux. Ces contrats sont attribués à la suite d'un appel d'offres et les firmes soumissionnaires doivent répondre à certains critères.

Dans le premier cas, le contrat a été alloué à une entreprise qui n'était pas propriétaire de tous les équipements nécessaires à l'exécution du contrat.

Dans la seconde affaire, malgré que l'entreprise ait fausement déclaré, dans sa fiche d'inscription du fournisseur, être propriétaire d'une niveleuse de moins de 25 ans, elle a obtenu le contrat.

Enfin, dans le dernier cas, une firme a été autorisée à soumissionner même si l'un de ses équipements n'était pas immatriculé à son nom auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec.

Dans les trois situations, les responsables de la Direction du fichier des services gouvernementaux n'ont pas, de l'avis du Protecteur du citoyen, adéquatement vérifié les informations fournies par les soumissionnaires. Ils en avaient les moyens et étaient responsables des pertes financières des trois entrepre-

neurs dont il avait étudié la plainte. En somme, l'Administration ne s'était pas assurée du respect des règlements, le processus décisionnel n'était pas adéquat et les contrôles avaient été insuffisants (Pacte social, 3.1, 3.5 et 7.6).

À la demande du Protecteur du citoyen, le Conseil du trésor a finalement consenti à verser aux entrepreneurs, 40 000 \$, 35 000 \$ et 25 000 \$, à titre de dédommagement.

## Le Curateur public

**L**e Curateur public a pour premier rôle de protéger les droits et les biens des personnes qui, pour des raisons médicales ou autres, ne peuvent, de façon totale ou partielle, prendre soin d'elles-mêmes et gérer leurs biens. Il exerce la tutelle d'une personne lorsque l'incapacité de celle-ci est partielle ou temporaire. Le Curateur public est alors responsable de la personne elle-même, de ses biens ou des deux à la fois. Il agit comme curateur à une personne lorsque celle-ci a besoin d'une représentation complète, en raison de son inaptitude totale et permanente. De plus, le Curateur public est chargé de surveiller et d'assister les tuteurs et les curateurs privés désignés par le tribunal pour représenter des personnes jugées inaptes.

C'est depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi sur le Curateur public*, en 1990, que son rôle s'est confirmé en matière de protection de la personne. Auparavant, le Curateur public s'occupait principalement de la gestion des biens des personnes inaptes et un certificat médical d'inaptitude suffisait pour que l'administration des biens d'une personne lui soit confiée. Depuis la réforme, le Curateur public doit assurer la protection de la personne et l'exercice de ses droits civils, lorsque le tribunal en a décidé ainsi. La garde de la personne n'est confiée au Curateur public que sur décision du tribunal; ce qui ne s'est jamais produit, à la connaissance du Protecteur du citoyen.

Le Curateur public n'est donc pas qu'un organisme de gestion des biens. En ayant la responsabilité de veiller au respect et à l'exercice des droits des personnes dont il a la charge, personnes qui, par ailleurs, peuvent être extrêmement vulnérables, son mandat se rapproche de celui d'un organisme de type « ombudsman ». Le Curateur public doit donc accomplir sa mission à partir de normes de qualité très élevées, puisque l'ouverture d'un régime de protection entrave toujours la liberté d'une personne, en portant atteinte à son autonomie et à son libre arbitre, droits consacrés par le *Code civil du Québec* de même que par les chartes des droits et libertés de la personne.

Par ailleurs, la réforme consacre le rôle supplétif du Curateur public qui doit d'abord favoriser l'implication de la famille et des proches auprès de la personne incapable; ceux-ci peuvent, de façon habituelle, mieux l'aider et la protéger. C'est dans l'ordre des choses. Le Curateur public ne représente une personne que lorsque la famille ne peut ou ne veut pas s'en occuper ou lorsque cela n'est pas dans son meilleur intérêt.

Puisque la famille et les proches d'une personne sont davantage présents et impliqués, puisqu'ils ont tissé des liens au fil

des ans avec celle-ci, le Curateur public doit faire preuve d'ouverture, de respect et de compréhension, les membres de la famille vivant la plupart du temps, au moment de l'intervention, une situation de crise. Ils sont souvent émotivement ébranlés et bouleversés; ils doivent s'adapter à une nouvelle réalité. L'intervention du Curateur public nécessite d'autant plus de délicatesse et de tact qu'ils ont besoin de support et de conseils pour effectuer leurs démarches. Il importe de tenir compte de leurs valeurs, de leurs croyances, de leur évaluation des besoins de la personne inapte lorsque vient le temps de rechercher la meilleure solution.

## **2.2.5.1 La protection des personnes vivant dans la communauté. L'ouverture du régime de protection**

### **2.2.5.1.1 Longue, longue est l'attente**

Un homme âgé vit seul et, depuis quelque temps, il s'alimente mal et parfois pas du tout. Il souffre de diabète et ne reçoit pas tous les soins requis par son état. De plus, il dépense sans discernement le peu d'argent qu'il possède. Il reçoit chez lui des personnes qui pourraient l'exploiter. Une employée du Centre local de services communautaires (CLSC) le visite régulièrement. Elle lui propose d'aller vivre dans un centre d'hébergement, ce qu'il refuse.

Des évaluations médicales et psychosociales montrent qu'il a besoin d'être protégé. Le CLSC effectue donc des démarches auprès du Curateur public. Plusieurs mois s'écoulent entre la demande d'ouverture du régime de protection et la prise en charge par le Curateur public. Entre-temps, le CLSC offre d'acheter et de porter de la nourriture au vieil homme et demande au Curateur public d'avancer l'argent en attendant qu'il ait pleine autorité. Le Curateur public souhaitait confier cette tâche à un voisin, en l'assurant qu'il sera remboursé dès l'ouverture du régime de protection.

Par ailleurs, le CLSC invite le Curateur public à s'adresser d'urgence au tribunal, pour obtenir l'autorisation d'administrer provisoirement les biens de la personne, avancer l'argent pour assurer sa subsistance, et ce, en attendant l'ouverture du régime de protection. Le Curateur public lui répond qu'il ne peut le faire, les exigences de preuve pour obtenir du tribunal une telle autorisation étant trop lourdes. Dans l'attente de l'audition de la requête du Curateur public pour l'ouverture du régime, le citoyen, laissé à lui-même, fait un coma diabétique. Il est hospitalisé et traité.

Bien que tout semble s'être déroulé dans le respect de la loi, le Protecteur du citoyen s'inquiète du fait qu'une personne isolée, vulnérable, en perte d'autonomie, dont la santé et la vie sont menacées, soit laissée à elle-même à cause de délais de procédure. Ces délais peuvent parfois générer un véritable déni de justice (Pacte social, 3.2 et 8.6).

#### **2.2.5.1.2 Lourde, lourde est la conséquence**

Dans un autre cas, une citoyenne est décédée. Une dame de 83 ans vit seule en appartement depuis dix ans. Elle est isolée, son appartement est sens dessus dessous. Elle a des difficultés à gérer ses biens puisque, selon sa concierge, elle a payé trois fois son loyer pour le même mois et elle ne paie plus ses comptes d'électricité depuis plusieurs mois. La concierge a aussi remarqué que la dame était amaigrie depuis quelque temps. En mai 1995, elle en informe le CLSC. Après évaluation, en juillet 1995, celui-ci juge que la dame n'éprouve pas de problème de santé physique; elle a cependant des pertes de mémoire importantes, semble désorientée dans le temps et ses activités quotidiennes en sont affectées. Son logement, très sale, constitue une menace pour le feu. En somme, selon le CLSC, la dame présente une inaptitude partielle à s'occuper d'elle-même et de ses biens; elle a besoin d'être protégée et représentée. N'ayant aucune famille proche, il recommande la mise sous tutelle de la dame, sous la responsabilité du Curateur public.

Les démarches administratives et judiciaires requises sont alors entreprises par le Curateur public. La dame, de son côté, refuse toute aide extérieure dont celle du CLSC. De plus, en octobre 1995, la municipalité, après une inspection du logement, l'a déclaré insalubre. Le 19 décembre 1995, le tribunal ordonne la tutelle à la personne et aux biens, soit cinq mois après le rapport du CLSC.

Par ailleurs, la Régie du logement, à la suite d'une demande de résiliation de bail et d'expulsion formulée par la propriétaire du logement, doit statuer sur l'éviction de la dame en mars 1996. Le 22 janvier 1996, le Curateur public prend les dispositions pour que lui soit transmis le courrier adressé à cette dame. Elle ne reçoit donc plus ses chèques de pension de la sécurité de la vieillesse et le Curateur public néglige de s'assurer que madame dispose d'un peu d'argent.

Le 24 janvier 1996, le Curateur public visite la dame pour la première fois: un mois s'est écoulé depuis l'ouverture du régime de protection et plus de six mois depuis le signalement. Constatant l'insalubrité du logement et la détérioration de l'état de santé mentale et physique de la dame, l'investigateur du Curateur public recommande son placement dans un centre d'héberge-

ment. En février, la concierge communique plusieurs fois tant avec le Curateur public qu'avec le CLSC pour les informer que la dame ne veut plus ni visite, ni aide et que de plus, elle ne sort plus de son logement. Elle demande de lui envoyer de l'argent pour qu'elle puisse elle-même subvenir aux besoins essentiels de la dame. Finalement, la concierge reçoit un chèque de 200 \$, le 13 mars, jour où elle trouve la locataire morte dans son logement. Les policiers indiqueront que, de toute évidence, celle-ci est morte de faim. Ce ne serait cependant pas en raison de difficultés financières puisqu'on a retrouvé de l'argent dans son logement.

Il semble que personne n'ait pu intervenir à temps. Les établissements du réseau de la santé et des services sociaux, les organismes d'aide et de protection et le Curateur public ont-ils les mains à ce point liées par les lois et les normes administratives qu'ils ne peuvent agir plus rapidement ?

Ces deux cas ont amené le Protecteur du citoyen à examiner la situation des personnes isolées, en besoin de protection. Il a donc invité le Curateur public, les ressources communautaires et les professionnels du domaine de la santé et des services sociaux à se concerter pour qu'ils trouvent ensemble des solutions. On doit s'interroger sur les responsabilités des uns et des autres, sur leurs pouvoirs et leurs ressources, sur les limites au processus judiciaire et finalement, sur le degré de concertation entre les différents acteurs. Dans cette affaire, c'est la sécurité de la personne qui a été compromise, droit fondamental reconnu par les chartes ; c'est aussi une affaire de coordination des services publics (Pacte social, 3.2 et 8.5).

#### **2.2.5.2 La protection des personnes en établissement : le cas de l'hôpital St-Charles-Borromée**

Lorsque le Conseil canadien d'agrément des établissements de santé, organisme pan-canadien qui évalue la qualité des services dans les centres hospitaliers, a déclaré que les soins et les services de l'hôpital St-Charles-Borromée ne correspondaient pas aux normes minimales de qualité, le Protecteur du citoyen a vérifié si le Curateur public, qui représente le tiers des patients de cet hôpital, s'était assuré que les personnes qu'il représente recevaient des soins adéquats.

Il a ainsi constaté qu'à la suite d'une visite effectuée six mois avant l'évaluation du Conseil canadien d'agrément, le Curateur public avait conclu que l'hôpital St-Charles-Borromée, tout en présentant certains problèmes de vétusté, offrait une qualité des soins adéquate. Son rapport différait substantiellement de

ceux qu'avaient produit l'Ordre des pharmaciens du Québec, l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec, la Corporation professionnelle des médecins du Québec et le ministère de la Santé et des Services sociaux. Dans leur évaluation, tous ont noté des lacunes importantes dans à peu près tous les domaines, notamment les services médicaux ainsi que les services d'alimentation, de nutrition et de pharmacie.

Ainsi, le Curateur public ne s'est pas préoccupé du nombre inquiétant de plaies de lit. Il notait que les médecins travaillaient en tenant compte des besoins particuliers de chaque patient, alors que plusieurs dénotaient au contraire leur manque d'implication, de même que l'absence de plans d'intervention. Il mentionnait la place importante accordée à la défense des droits des patients et aux échanges entre les professionnels de la santé. Selon le Curateur public, les loisirs tels la danse, le jardinage, l'artisanat occupent une place prioritaire. Il faut se rappeler qu'un nombre important de patients ne peuvent participer à des activités de loisirs, puisqu'ils sont alités et qu'aucune activité n'est prévue pour eux. Le rapport du Curateur public insistait sur la présence de bonnes relations de travail et d'une atmosphère détendue. Plus d'une corporation a décrit l'atmosphère lourde et explosive ainsi que la piètre qualité des relations de travail. Enfin, le Curateur public faisait état de la volonté de l'équipe de direction d'améliorer le mieux-être des patients. Le Protecteur du citoyen a pris acte du fait que le Ministère avait jugé sévèrement le travail de la directrice générale et que celle-ci et un cadre supérieur avaient quitté l'établissement.

Déjà, en 1991, le comité des usagers de l'hôpital s'était plaint au Curateur public des lacunes au niveau de la sécurité des patients. La direction des soins infirmiers de l'hôpital avait répondu au Curateur public que « c'était un cas isolé » et que tout était mis en oeuvre pour éviter la répétition de telles situations. Moins de quatre ans plus tard, la sécurité précaire des patients sera soulevée notamment par le Conseil canadien d'agrément des établissements de santé.

Le Protecteur du citoyen doit conclure à la fiabilité des évaluations produites par les différents organismes de contrôle. Même si le Curateur public affirme maintenant qu'il ne dispose pas d'un service d'inspection professionnelle, on a des raisons de croire qu'il n'a effectué qu'une visite sommaire des lieux et s'est fié uniquement aux dires de la direction sans autre vérification. Le Protecteur du citoyen estime que les personnes représentées par le Curateur public et hébergées à l'hôpital St-Charles-Borromée n'ont pas été adéquatement protégées par ce dernier.



Depuis les récents événements, le Curateur public a affirmé qu'il effectuait des visites particulières à l'établissement. Il entend faire une surveillance plus serrée des services fournis par l'hôpital, afin que les personnes qui y séjournent soient mieux protégées. Cela demeure à suivre.

En outre, l'enquête du Protecteur du citoyen a mis en relief la multiplicité des mécanismes, des instances et des organismes de défense des droits des personnes vulnérables. Cette prolifération n'est pas synonyme d'efficacité. Au contraire, elle peut entraîner un éparpillement, un affaiblissement de la défense des droits. Elle peut favoriser les chasses gardées, les multiples rapports de force et les conflits de compétence qui s'opposent à l'intérêt des usagers du réseau de la santé et des services sociaux. Le cas ci-dessus en est un exemple inquiétant. Plusieurs corporations professionnelles et le ministère de la Santé et des Services sociaux avaient noté des lacunes importantes, mais leurs constatations sont demeurées confidentielles et secrètes. Même l'implantation du nouveau système de traitement des plaintes dans le réseau de la santé et des services sociaux n'a pas empêché de tels événements. Ce sont les journalistes, à la suite des pressions d'un organisme communautaire « d'advocacy », qui ont dénoncé la situation et ont forcé les changements.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen est particulièrement préoccupé par les méthodes utilisées par le Curateur public, lorsqu'il autorise le personnel médical et infirmier à ne pas réanimer certains patients en cas d'arrêt cardiorespiratoire. En effet, le Curateur public a signé des autorisations de non-réanimation. La situation des patients de l'hôpital St-Charles-Borromée représentés par le Curateur public est particulière puisqu'ils sont sous régime de protection et que le Curateur public peut, en leur nom, autoriser à la demande du centre hospitalier l'absence de réanimation, ou pour reprendre le jargon technique, le « retrait de code » en cas d'arrêt cardiorespiratoire. La personne représentée doit, si elle s'oppose à la décision du Curateur, s'adresser au tribunal.

Le Protecteur du citoyen revient à l'importance de ces décisions parce qu'elles sont lourdes de conséquences sur la vie de la personne. Il s'interroge sur le degré de responsabilité du Curateur public lorsqu'il autorise ces « retraits de code ». Les lois fédérales et provinciales, les codes de déontologie et diverses instances font une mise en garde contre une pratique trop libérale en la matière. Le Curateur public doit faire preuve de prudence : il doit s'assurer que le centre hospitalier en a référé à un comité d'éthique, qu'il a pris une telle décision en équipe multidisciplinaire, que la personne inapte et sa famille, ou ses proches, ont été consultés et que des suivis sont faits de façon régulière, tout ceci

avant de signer l'autorisation. Les services publics doivent agir de manière raisonnable, faire les corrections qui s'imposent, agir dans l'intérêt des citoyens, prendre en compte les caractéristiques particulières des citoyens vulnérables et rechercher les failles d'un système (Pacte social, 3.4, 4.2, 4.3, 5.2, 7.1 et 8.9).

#### 2.2.5.3

### Un curateur privé à la défense du Curateur public

En 1994, le fils d'une dame, représentée par le Curateur public depuis plusieurs années, devient curateur privé de sa mère; le fils assume alors la protection de sa personne et de ses biens. À la fin de cette année, il reçoit un état de compte de l'hôpital où sa mère vit, au montant de 55 800 \$, pour des frais d'hébergement. Ce compte vise la période où madame était représentée par le Curateur public. En janvier 1995, le Curateur public fait une reddition de comptes de la gestion des biens de sa mère, pour la période où il la représentait, reddition de comptes qui ne mentionne ni l'existence de cette dette, ni l'héritage de son frère, ni les prestations versées par le ministère de la Sécurité du revenu. Le fils demande en vain des explications au Curateur public. En mars, il reçoit une mise en demeure d'une agence de recouvrement. Il s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

L'enquête révèle que la dame est hébergée dans un établissement du réseau de la santé et des services sociaux depuis 1975. À cette époque, elle était mariée en séparation de biens. En 1979, elle est placée sous la protection du Curateur public et son conjoint refuse, à cette époque, d'acquitter les frais d'hébergement de 2 600 \$. En 1989, ce dernier entame des procédures de divorce. En 1990, la dame hérite de l'usufruit d'une propriété.

Il faut se rappeler ici que les frais d'hébergement sont fixés par règlement, en fonction des revenus de la personne hébergée. Lorsque celle-ci est mariée, son conjoint doit y contribuer. Selon le Curateur public, à défaut par le conjoint de payer les frais jusqu'au divorce, c'était à l'hôpital de prendre action pour se faire payer par celui-ci.

Selon le Protecteur du citoyen, comme la réclamation était adressée au représentant de la personne hébergée, il appartenait au Curateur public de défendre les droits de la personne qu'il représentait lorsque la créance a pris naissance. C'est ce qu'il a finalement fait, à la demande du Protecteur du citoyen, onze mois après la demande du curateur privé. Le Curateur public doit éviter de se déresponsabiliser, agir en temps utile et regarder de façon constructive les plaintes des citoyens (Pacte social, 8.5, 8.6, 8.11).

## **2.2.6 La Régie de l'assurance-maladie du Québec**

### **2.2.6.1 La Régie de l'assurance-maladie améliore ses services**

#### **2.2.6.1.1 L'accès aux services**

**L**a Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ) remédie enfin à ses problèmes d'accessibilité de ses services, notamment à l'engorgement de ses services téléphoniques, généré par l'entrée en vigueur, en 1992, de modifications à la carte-soleil.

Plusieurs citoyens incapables de communiquer avec la RAMQ ont demandé au Protecteur du citoyen d'intervenir pour que ses services soient mieux adaptés aux nouvelles réalités sociales et familiales. Ils demandaient, entre autres, que la RAMQ étende ses heures d'ouverture de bureau, afin de leur permettre de se rendre à ses bureaux et de la joindre par téléphone en dehors des heures normales de travail. Le Protecteur du citoyen a rappelé aux autorités de l'organisme l'importance de mettre celui-ci véritablement au service des citoyens (Pacte social, 2.2, 2.3, 2.6, 5.2, 5.4, 6.3, 7.2, 7.3, 7.5, 7.7, 8.6, 8.9, et 8.11).

La RAMQ a ajouté deux heures d'ouverture de bureau par jour. Depuis juin, elle a plus que doublé le nombre de ses téléphonistes et a significativement augmenté le nombre de lignes téléphoniques sans frais, afin de se rendre plus accessible pour les personnes qui vivent en région. De plus, comme la plupart des personnes qui communiquent avec la RAMQ le font pour obtenir des réponses à leurs questions, la RAMQ a modifié l'accès à sa boîte vocale afin de permettre aux citoyens de parler rapidement à une personne, sans attendre la fin des messages.

Lorsqu'un citoyen communique avec la RAMQ pour obtenir de l'information, la personne qui lui répond est cependant souvent impuissante à lui fournir un renseignement précis, puisque celle-ci ne dispose que d'une information limitée, disponible sur support informatique. Elle doit alors transférer l'appel à un autre employé de la RAMQ, qui a accès au dossier physique du citoyen. Or, il arrive souvent que cette personne n'est pas disponible; des délais importants peuvent donc en résulter. La RAMQ a informé le Protecteur du citoyen de son intention d'améliorer, dès l'automne 1996, son système informatique pour permettre au personnel de première ligne d'accéder lui-même au dossier.

Le Protecteur du citoyen reconnaît, dans les actions de la RAMQ, une volonté de répondre adéquatement aux besoins des citoyens. Il faut se rappeler qu'en septembre 1995, seulement 21 % des citoyens parvenaient à rejoindre la RAMQ par téléphone à la première tentative. Les changements apportés traduisent la volonté de l'organisme d'améliorer l'accessibilité de ses services en prévoyant notamment un meilleur service téléphonique, en augmentant les heures d'ouverture de ses bureaux et en s'adaptant à certains besoins spécifiques. C'est un exemple à suivre dans le domaine de l'accès aux services gouvernementaux.

#### **2.2.6.1.2 La perte de documents : un problème réglé**

Dans son rapport annuel 1994-1995, le Protecteur du citoyen avait demandé à la RAMQ d'améliorer la gestion des documents que les citoyens lui remettent (Pacte social, 5.3 et 8.8). Il avait reçu de nombreuses plaintes de citoyens contraints de retourner les mêmes documents à plusieurs reprises, parce que la Régie les avait égarés.

Cette année, le Protecteur du citoyen n'a reçu que dix plaintes à ce sujet. Le Protecteur du citoyen constate que la RAMQ a identifié les véritables causes de la perte de documents (Pacte social, 8.9) et s'est assurée que les documents originaux soient photocopiés et retournés au citoyen dès l'ouverture du courrier ; ce qui diminue le risque de les égarer. Par ailleurs, le cas échéant, elle a remboursé le coût des documents perdus (Pacte social, 3.6).

Elle a aussi suivi la recommandation du Protecteur du citoyen à l'effet de s'entendre avec les organismes émetteurs de pièces d'identité, notamment le Directeur de l'état civil et le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles, afin qu'ils lui transmettent sans intermédiaire les documents requis, évitant ainsi les pertes de documents découlant de manutentions multiples et, du même coup, d'utiliser de façon logique la nouvelle technologie. Ainsi depuis mai 1996, le Directeur de l'état civil transmet à la RAMQ les inscriptions de naissance et de décès. Avec l'autorisation du citoyen, la Régie vérifie aussi auprès des ministères de la Citoyenneté et de l'Immigration et celui des Affaires étrangères du Canada les informations concernant les personnes immigrantes. Celles-ci n'auront donc plus à présenter l'original de leur certificat de citoyenneté.

De cette façon, la RAMQ élimine les processus, les formalités et la paperasse superflus (Pacte social, 6.5).

### **2.2.6.1.3 Le renouvellement de la carte-soleil : Allez, tout le monde déménage !**

Lorsqu'une personne tarde ou omet de répondre à l'avis de renouvellement de sa carte-soleil, la RAMQ exige qu'elle se réinscrive au Régime de l'assurance-maladie. Cette personne doit alors fournir une multitude de renseignements pour prouver qu'elle y a vraiment droit. C'est notamment le cas des citoyens qui ont résidé à l'extérieur de la province pendant un certain temps. Or, plusieurs d'entre eux ont dû se réinscrire au régime alors qu'ils n'avaient jamais quitté le Québec. Ils n'avaient pas reçu l'avis de renouvellement de leur carte parce que la RAMQ, à la suite d'un recoupement de données, avait changé leur adresse en presumant qu'ils avaient déménagé. Ainsi, si un des membres de la famille changeait d'adresse, pour des raisons professionnelles ou à cause d'une séparation, la RAMQ concluait que, du même coup, la famille entière avait fait ses valises.

Le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs plaintes à ce sujet. Dans le cadre de ses enquêtes, il a constaté que 20 % des bénéficiaires de la Régie envoient leur changement d'adresse avec le formulaire approprié. La RAMQ effectue dorénavant la modification d'adresse uniquement pour la personne qui a signé le formulaire, évitant ainsi de « déménager » les autres membres de la famille. Le Protecteur du citoyen constate également que peu de gens informent la RAMQ du changement de leur situation maritale.

D'autres personnes ont vécu le même problème lors de recoupement de fichiers avec la Société de l'assurance automobile du Québec. Dans 6 % des cas, la RAMQ a, par erreur, changé l'adresse de la famille, alors que celle-ci n'avait pas déménagé. Ces personnes ont dû fournir de multiples renseignements pour recouvrer leur droit à l'assurance-maladie, même s'ils vivaient au même endroit parfois depuis longtemps. Les citoyens ont raison de se plaindre de cette situation; si un conjoint a quitté le domicile et, parfois la province, les autres membres de la famille n'ont pas à aviser la RAMQ qu'ils continuent de vivre à la même adresse.

La Régie estime que les citoyens ont la responsabilité de déclarer leur changement d'adresse. À défaut, la RAMQ recoupe ses informations avec les fichiers de la Société de l'assurance automobile du Québec; ce qui comporte un risque d'erreur. Par contre, la RAMQ enverra un avis au citoyen qui, à cause d'un recoupement de données, se voit « déménagé » hors du Québec.

La RAMQ assouplit également ses exigences pour les personnes qui n'ont pas reçu leur avis de renouvellement, à la suite d'un changement d'adresse effectué par la RAMQ; elles n'auront pas

à se réinscrire et, le cas échéant, à fournir tous les documents exigés. Enfin, la RAMQ leur accorde un délai de six mois pour renouveler leur carte expirée.

Ici, la RAMQ adopte un processus qui favorise le bien-être du citoyen plutôt que la commodité de l'Administration (Pacte social, 5.2). Comme sa décision est discrétionnaire, la RAMQ l'a encadrée de critères qui en permettent une application objective (Pacte social, 3.3). Le Protecteur du citoyen rappelle aussi que l'Administration doit rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes (Pacte social, 3.4).

## **2.2.6.2 Malgré les améliorations, il y a encore certains problèmes**

### **2.2.6.2.1 Une erreur administrative... avouée**

En septembre 1995, la RAMQ communique avec le Protecteur du citoyen pour l'aviser qu'un employé avait par erreur acheminé à la déchiqueteuse, plutôt qu'à la photocopie, 400 dossiers de citoyens qui s'étaient présentés à l'un de ses bureaux, entre le 17 et le 21 août précédent.

La RAMQ avait déjà retracé plusieurs de ces personnes, à partir des données de leur dossier qui avaient pu être traitées informatiquement avant l'incident. La RAMQ avait écrit à chacune d'elles et leur avait demandé de se présenter à nouveau à ses bureaux, tout en leur assurant une priorité de traitement.

Il était toutefois impossible de retrouver les autres bénéficiaires lésés. Comme ceux-ci étaient susceptibles de porter plainte auprès de la RAMQ ou du Protecteur du citoyen, la Régie a convenu d'une entente particulière pour le traitement de ces plaintes, en s'engageant de plus à rembourser aux citoyens le coût des documents détruits.

Même si l'erreur était de taille, le Protecteur du citoyen reconnaît que la RAMQ a agi de façon responsable en prenant immédiatement des mesures pour en minimiser l'impact (Pacte social, 3.6, 4.2).

### **2.2.6.2.2 Erreur sur la personne**

Un jeune homme blond, d'origine allemande et à la carrure athlétique, renouvelle sa carte d'assurance-maladie en remplissant le formulaire approprié et en y joignant une photographie authentifiée.

Or, quelle ne fut pas sa surprise de recevoir par la suite une carte portant son nom et sa date de naissance, mais munie de la photo d'une dame d'un certain âge, de toute évidence de race noire. S'adressant aussitôt à la RAMQ, il se fait répondre que la seule façon d'obtenir une carte dont la photo lui ressemble davantage est de reprendre l'ensemble du processus. Déconcerté, le jeune homme a recours au Protecteur du citoyen.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le citoyen a fait les frais d'une erreur de lecture du « code à barres ». Ce code, formé de lignes verticales numérotées et apposé sur les formulaires, est saisi par un lecteur optique. Le Protecteur du citoyen demande donc à la RAMQ d'émettre une nouvelle carte dans les meilleurs délais, et ce, sans autre formalité. Il insiste également pour qu'elle communique avec la dame dont la photo s'était retrouvée sur la mauvaise carte afin de s'assurer que, de son côté, la situation soit rétablie. (Pacte social, 3.7, 4.2, 6.5).

#### **2.2.6.2.3 Une enquête bâclée**

Un couple possède une maison en République dominicaine qu'il habite quelques mois par année. À la suite d'une dénonciation, la RAMQ fait enquête. En effet, l'article 5 du *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-maladie* prévoit que le bénéficiaire doit maintenir une résidence au Québec et y être présent au moins 183 jours par année s'il veut se prévaloir du régime d'assurance-maladie. La RAMQ demande la preuve de la résidence et de la durée de séjour au Québec. Le couple se prêle de bon gré à cette exigence. Mais, la RAMQ ne cesse d'exiger d'eux de nouvelles preuves; ils font donc appel au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé que le service des enquêtes de la RAMQ avait recommandé de mettre fin à leur admissibilité. Cette recommandation ne semblait pas tenir compte de l'ensemble des pièces fournies par le couple qui, par ailleurs, en avait fourni copie au Protecteur du citoyen. À la demande du Protecteur du citoyen, la RAMQ a repris son enquête de façon complète et le couple a pu faire valoir ses droits (Pacte social, 4.1 et 8.5).

#### **2.2.6.2.4 Avoir un homonyme peut parfois causer certains inconvénients**

Une personne éprouve des difficultés à obtenir le renouvellement de sa carte d'assurance-maladie. Après de multiples démarches infructueuses, elle s'adresse au Protecteur du citoyen.

La dame avait un homonyme qui, par surcroît, était né le même jour. Or, la RAMQ, plutôt que de vérifier s'il s'agissait de deux personnes différentes, avait tout simplement décidé d'annuler le dossier de l'une d'elles.

Le Protecteur du citoyen recommanda donc à la RAMQ de corriger la situation dans les meilleurs délais, ce qu'elle fit (Pacte social, 4.1).



## 2.2.7 La Régie du logement du Québec

### 2.2.7.1 Le « bail-maison » : un outil dangereux

Cette affaire met en cause le droit à l'information et l'égalité de traitement de certains citoyens (Pacte social, 1.2, 1.5, 3.2 et 5.2).

Plusieurs locataires, regroupés en comités ou associations, ont demandé au Protecteur du citoyen d'intervenir pour que l'utilisation du bail publié par la Régie du logement soit obligatoire. Ils dénonçaient certains « baux-maison » utilisés par plusieurs propriétaires qui induisaient les locataires en erreur; ceux-ci contenaient des conditions de location contraires à la loi et ne donnaient pas toute l'information exigible concernant les droits des locataires.

Le Protecteur du citoyen, après analyse de la situation, a demandé au ministre des Affaires municipales, responsable de l'application de la *Loi sur la Régie du logement*<sup>19</sup>, de rendre obligatoire l'utilisation du formulaire de bail préparé par cet organisme; en effet, l'utilisation de « baux-maison » engendrait de graves injustices.

Le Ministre a donc modifié la *Loi sur la Régie du logement* et le *Code civil du Québec* pour rendre le formulaire de la Régie obligatoire. On a donc ainsi prévenu la répétition d'injustices.

### 2.2.7.2 Citoyens en région : la Régie favorise l'accès à ses services

La Régie du logement met à la disposition des citoyens des lignes téléphoniques sans frais (1-800). Voilà un geste concret pour favoriser l'accessibilité aux services sur l'ensemble du territoire, geste que devraient suivre l'ensemble des ministères et organismes. Malheureusement cependant, les numéros n'apparaissent pas dans tous les bottins téléphoniques du Québec.

La Régie a invoqué que la densité de la population de certaines régions ne justifie pas l'inscription des numéros dans le bottin. Le Protecteur du citoyen a jugé que la décision prise par la Régie était déraisonnable et créait une inégalité de traitement dénuée de fondement. Pourquoi un citoyen qui a choisi de vivre dans une municipalité donnée ne peut-il pas avoir accès aux mêmes renseignements auxquels peut accéder le citoyen d'une autre

---

19. L.R.Q., c.R-8.1

municipalité? Un citoyen de Baie-St-Paul a besoin des mêmes renseignements que celui qui habite Québec ou Montréal (Pacte social, 1.5). La position de la Régie était déraisonnable et on compromettait ainsi le droit à l'information et l'égalité de traitement des citoyens (Pacte social, 1.2, 3.4, 4.5 et 5.2).

La Régie a finalement fait inscrire, dans tous les bottins téléphoniques de la province, les numéros de téléphone sans frais.

## 2.2.8 La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

### 2.2.8.1 Attention aux deux chapeaux...

Cette affaire met en cause l'exercice de la discrétion de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec et la transparence des organismes sur lesquels elle a un pouvoir d'interaction (Pacte social, 1.5, 3.3 et 3.4).

Un producteur de pommes a soumis plusieurs griefs à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, mettant en cause la Fédération des producteurs de pommes, organisme chargé de promouvoir et défendre les intérêts des producteurs de pommes. Il demandait à la Régie d'enquêter parce que des administrateurs de la Fédération détiendraient des intérêts commerciaux dans des entreprises d'emballage achetant les produits des producteurs pour la mise en marché. D'après le plaignant, ces administrateurs se trouvaient automatiquement en conflit d'intérêts, puisqu'ils devaient, comme administrateurs de la Fédération, défendre les intérêts des producteurs et en même temps, à titre individuel, ils cherchaient à acheter leurs produits au plus bas prix.

La *Loi sur la mise en marché des produits agricoles*<sup>20</sup> précise qu'une personne ne peut être administrateur d'un office lorsqu'elle possède des intérêts commerciaux incompatibles avec la mission de ce dernier. La Régie ne voyait cependant aucun conflit d'intérêts, puisque les administrateurs de la Fédération étaient des actionnaires minoritaires et n'occupaient aucun poste de responsabilité au sein des entreprises d'emballage de pommes. Selon la Régie, seuls les administrateurs qui siègent sur le conseil d'administration, qui occupent un poste de directeur ou qui détiennent une créance importante contre l'entreprise, pourraient être en conflit d'intérêts.

Insatisfait de cette conclusion de la Régie, le producteur a porté plainte au Protecteur du citoyen. De l'avis de ce dernier, la Régie, en insistant sur les « responsabilités », ignorait l'intérêt purement économique. Il aurait fallu examiner la valeur des intérêts économiques des administrateurs comme producteurs, d'une part, et comme emballeurs, d'autre part, de façon à déterminer les intérêts dominants de chaque administrateur.

Le Protecteur du citoyen a donc invité la Régie à réexaminer la situation de certains administrateurs. À son avis, il est primordial

---

20. L.R.Q., c.M-35.1

que les administrateurs de la Fédération des producteurs de pommes défendent et apparaissent défendre les intérêts des producteurs. La transparence s'avère la meilleure façon de dissiper toute ambiguïté sur le sujet. La Régie a finalement ajouté l'intérêt économique comme critère d'analyse dans la détermination des conflits d'intérêts.

Enfin, le Protecteur du citoyen a demandé à la Régie d'exiger de tous les administrateurs une déclaration d'intérêts pécuniaires, un peu comme celle que l'on exige des élus municipaux. La Régie a accepté de considérer cette proposition et elle expérimente actuellement un code d'éthique sur cette question.

## La Régie des rentes du Québec

### La Régie des rentes fait une remise de dette à un citoyen de bonne foi

**E**n septembre 1994, la Régie des rentes du Québec réclame 37 406 \$ à un citoyen pour une rente qu'elle lui aurait versée par erreur puisque, pendant la période visée par cette rente, il recevait une indemnité de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). Désespéré, il s'adresse au Protecteur du citoyen et lui raconte son histoire.

Dès novembre 1988, le citoyen obtient une indemnité de remplacement du revenu de la CSST à la suite d'un accident de travail ; il demande aussi une rente d'invalidité à la Régie qui lui est versée jusqu'en octobre 1992. L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que le citoyen avait pris la peine de mentionner dans sa demande qu'il était devenu paraplégique à la suite d'un accident de travail. Un rapport médical indiquait aussi qu'il avait été victime d'un accident de camion. Même si la Régie possédait ces informations, elle accorda la rente d'invalidité.

Dans le dossier, une note de l'agent de la Régie, datée de janvier 1989, indiquait clairement qu'il s'agissait d'un cas de CSST. Il y avait aussi des relevés informatisés d'échanges de données avec la Commission, datés de 1990 et 1991, et une lettre de celle-ci, d'août 1992, confirmant à la Régie le versement d'indemnités de remplacement du revenu au citoyen.

La *Loi sur le régime de rentes du Québec* ne permet pas à un citoyen de recevoir, pour le même accident, une indemnité de remplacement du revenu de la CSST et une rente d'invalidité de la Régie. Si elle le découvre, elle a le droit de se faire rembourser, à moins qu'il s'agisse d'une erreur de la Régie qui ne puisse être raisonnablement décelée par un citoyen de bonne foi.

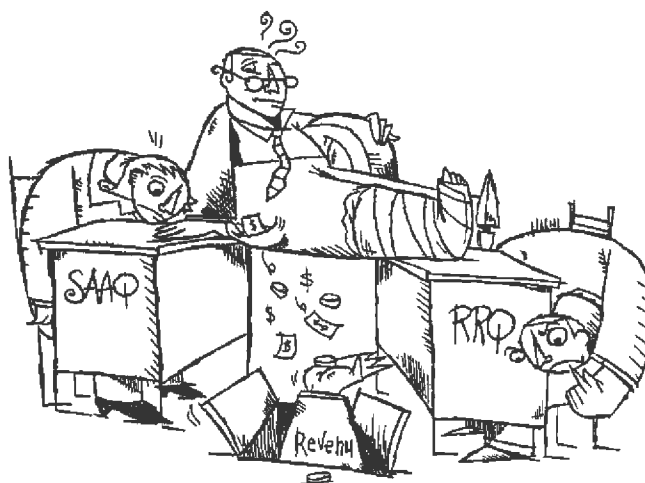
Avec les renseignements fournis par le citoyen et les autres informations ajoutées par la suite, le responsable du dossier aurait dû savoir que le citoyen n'avait pas droit à la rente; pourtant, il en a accordé le versement et ne l'a pas interrompu. De son côté, le citoyen de bonne foi n'avait pas de raison de croire qu'il n'y avait pas droit, puisque la Régie la lui avait accordée.

La Régie accepta donc d'effacer la dette pour un montant de 31 519 \$, correspondant à la période où elle avait l'information qui lui aurait permis de cesser le versement de la rente.

Depuis ce temps, de telles situations sont moins susceptibles de se répéter puisque la Régie s'est dotée de mécanismes pour mieux les déceler ; ainsi, le formulaire de réclamation contient des questions précises sur les indemnités de la CSST.

## 2.2.10 La Société de l'assurance automobile du Québec

### 2.2.10.1 Une bonne nouvelle : fin de la double imposition de la rente d'invalidité de la Régie des rentes du Québec



L'absence d'harmonisation entre programmes gouvernementaux avait ici pour résultat qu'une victime de la circulation routière qui recevait à la fois une indemnité de remplacement du revenu de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et une rente d'invalidité de la Régie des rentes du Québec (RRQ), devait subir une double imposition de cette rente d'invalidité. Cette affaire met en cause la coordination des activités gouvernementales et le partage des responsabilités administratives (Pacte social, 8.5).

Pour déterminer le montant de la rente à laquelle une victime a droit, la *Loi sur l'assurance automobile* veut que l'organisme soustrait du revenu de la victime l'équivalent des impôts provincial et fédéral que celle-ci aurait versés si elle avait touché ce revenu. Ainsi, la rente versée à la victime n'est pas imposable.

Cependant, comme la rente d'invalidité versée par la RRQ est imposable, et qu'elle devait être soustraite de la rente versée par la SAAQ, cette rente d'invalidité devenait doublement imposée pour la victime.

Après plusieurs années de discussion, le Protecteur du citoyen a finalement convaincu le ministre de la Sécurité du revenu, responsable de la Régie des rentes du Québec, de modifier la loi pour que, désormais, les accidentés de la route soient indemnisés uniquement par la Société de l'assurance automobile du Québec et qu'ainsi, la rente d'invalidité à laquelle ils ont droit, ne soit plus doublement imposée.

La loi permet désormais de traiter ces citoyens de façon équitable (Pacte social, 3.6).

## 22.10.2

### **La main gauche ignore ce que fait la main droite**

En 1989, une femme de 25 ans fut victime d'un accident d'automobile qui entraîna également la mort de son conjoint. La *Loi sur l'assurance automobile*, à l'époque, prévoyait que le conjoint âgé de moins de 35 ans et sans enfant avait droit à une rente durant cinq ans. Si, par ailleurs, il avait plus de 35 ans ou un enfant à sa charge, la rente était versée sa vie durant. De plus, l'enfant à charge avait également droit à une rente jusqu'à l'âge de 18 ans ou 25 ans s'il poursuit ses études jusqu'à cet âge.

Deux dossiers ont donc été ouverts à la SAAQ : un pour les blessures subies par madame et un au nom de la succession de monsieur. Madame a donc reçu deux prestations : la première pour le préjudice découlant de ses blessures et la seconde à titre de conjoint survivant.

Les deux dossiers étaient traités par des équipes différentes.

Le dossier hospitalier de madame décrivait les blessures subies dans l'accident et faisait état de sa grossesse. Une expertise commandée par la SAAQ confirmait également ces faits. Ces documents ont été classés au dossier de madame, sans tenir compte de l'impact qu'ils pouvaient avoir dans le dossier du conjoint décédé. Il en fut de même du certificat de naissance produit ultérieurement.

Lorsque quelques années plus tard, madame fit appel au Protecteur du citoyen pour une rechute reliée à cet accident, on découvrit que les indemnités qu'elle recevait l'étaient à titre de conjoint sans enfant.

Le Protecteur du citoyen a estimé qu'il appartenait à la SAAQ d'assurer l'intégration de l'ensemble des informations contenues aux deux dossiers. Il a donc obtenu qu'on effectue les correctifs rétroactivement.



Ce cas illustre les conséquences du morcellement administratif du traitement des dossiers. De l'avis du Protecteur du citoyen, l'Administration devrait s'assurer que le recours à des experts spécialisés selon la nature du dossier n'ait pas pour effet de déposséder les citoyens de leurs droits. Dans tous les cas, les dossiers à plusieurs volets devraient être sous la responsabilité et le contrôle ultimes d'une seule personne. Le Pacte social recommande « d'adopter des processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité administrative » (Pacte social, 5.2).

**2.2.11 La Société de financement agricole du Québec**

**2.2.11.1 Vous n'y avez plus droit ; on vient de changer les règles...**

**L**a Société de financement agricole du Québec refuse à un couple d'agriculteurs une prime à l'établissement, subvention destinée à la conjointe qui devient propriétaire indivise d'une partie de l'entreprise agricole. Convaincu que ce refus est injustifié, le couple se plaint au Protecteur du citoyen.

L'enquête révèle que, dès le départ, la Société a analysé la demande d'aide selon les critères en vigueur au moment de sa réception. D'ailleurs, le couple avait déjà répondu à certaines exigences, notamment le transfert d'une partie de la propriété à la conjointe. Soudainement, la Société refuse d'octroyer la subvention en invoquant qu'elle a modifié sa politique et que la demande d'aide ne répond pas aux nouveaux critères.

Le Protecteur du citoyen concède que la Société a le droit de modifier sa politique. Mais, pas au point de demander aux citoyens de répondre à de nouvelles exigences, alors qu'ils ont présenté leur demande antérieurement à la modification. À la demande du Protecteur du citoyen, la Société a finalement versé la subvention. La Société, ce faisant, a pris une décision raisonnable, a évité l'arbitraire, a montré sa souplesse et a maintenu ses engagements (Pacte social, 3.4, 3.5, 7.7 et 8.4).

## **2.2.12 La Société d'habitation du Québec**

### **2.2.12.1 Exigences abusives de la Société d'habitation du Québec**

Trois occupants d'un immeuble de trois logements en sont copropriétaires indivis. L'un d'eux désire effectuer des réparations à son logement. Il demande à la municipalité une subvention en vertu du Programme d'aide à la réparation des maisons pour les propriétaires occupant à faible revenu (ReparAction), administré par la Société d'habitation du Québec (SHQ). La municipalité refuse d'examiner sa demande sans qu'elle ne soit aussi formulée par les deux autres copropriétaires. Il s'y oppose, car il a un conflit, depuis plusieurs années, avec l'un des copropriétaires. La SHQ confirme l'exigence de la municipalité. Convaincu qu'il a droit à la subvention, le citoyen s'adresse au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé que le guide des programmes de la SHQ indique que chaque logement occupé par un des propriétaires indivis est considéré comme un « logement propriétaire-occupant » et que l'admissibilité des propriétaires à la subvention et le calcul de l'aide financière se font logement par logement.

De l'avis du Protecteur du citoyen, il était illégal et abusif d'exiger la signature des autres copropriétaires (Pacte social, 3.1, 3.4 et 3.5). Cette exigence était d'autant plus inacceptable que le *Code civil du Québec* prévoit que chacun des propriétaires indivis possède les mêmes droits et obligations qu'un propriétaire exclusif.

La SHQ s'est rangée à la position du Protecteur du citoyen et en a informé la municipalité.

### **2.2.12.2 Un dépliant confus...**

Cette affaire met en cause le droit à une information adéquate, la nécessité d'avoir des processus administratifs efficaces et la prévention des ratés dans un programme (Pacte social, 1.2, 5.2, 5.3 et 8.9).

La Société d'habitation du Québec publie des dépliants qui présentent ses programmes de subvention et en précise les conditions d'admissibilité. Le programme Logirente, qui apporte un soutien financier aux personnes à faible revenu pour le paiement de leur loyer, a suscité plusieurs plaintes auprès du Protecteur du citoyen parce que le dépliant à ce sujet ne fournissait pas l'information adéquate.

Ainsi, des citoyens se sont plaints que l'aide accordée était moindre que celle que laissait entrevoir le dépliant. En effet, on n'y mentionnait pas que le ministère du Revenu se basait sur un revenu minimum fixe. Or, si le citoyen déclarait un revenu inférieur au revenu minimum indiqué, le Ministère prenait en compte ce dernier.

De plus, le dépliant indiquait qu'une personne seule, propriétaire ou locataire, a droit à l'aide seulement si son loyer annuel ne dépasse pas 4 440 \$. Il ne précisait pas que ce montant inclut les dépenses de chauffage et d'électricité.

Les citoyens ont donc téléphoné, en grand nombre, à la Société d'habitation du Québec ainsi qu'au ministère du Revenu, qui administre le programme Logirente, pour obtenir des explications et bien sûr, il y a eu engorgement des lignes téléphoniques... d'où d'autres plaintes.

Le Protecteur du citoyen a demandé à la SHQ de modifier le dépliant afin de le clarifier de façon à ne pas perpétuer la confusion et susciter injustement des attentes chez les citoyens. La Société a accepté de refaire le dépliant. Si la SHQ, comme l'a recommandé le Protecteur du citoyen, avait soumis ses projets de dépliant à ses clientèles, cette confusion aurait pu être évitée (Pacte social, 1.7).

---

**LE**  
**PROTECTEUR DU CITOYEN**  
**À**  
**TRAVERS LE MONDE**

---

3.

## LE PROTECTEUR DU CITOYEN À TRAVERS LE MONDE

3.1

### QU'EST-CE QUE L'INSTITUT INTERNATIONAL DE L'OMBUDSMAN ?

L'Institut international de l'ombudsman est un organisme sans but lucratif créé en 1978, qui regroupe aujourd'hui des ombudsmans parlementaires de plus de 75 pays. À ses débuts, le nouvel organisme a bénéficié de locaux et d'un appui administratif et financier de la Faculté de droit de l'Université de l'Alberta, à Edmonton. Aujourd'hui, il est encore lié à la même université.

L'Institut international de l'ombudsman a pour principaux objectifs :

- de promouvoir le concept de l'ombudsman et de favoriser son développement à travers le monde ;
- d'encourager et soutenir la recherche et les études sur l'institution de l'ombudsman ;
- de diffuser de l'information portant sur les caractéristiques des différents ombudsmans, leurs actions, leurs interventions auprès des gouvernements, etc. ;
- de favoriser le partage de renseignements et d'expériences entre ombudsmans de tous les pays et de faciliter la réalisation de tels projets grâce à des subventions ;
- de préparer les congrès internationaux des ombudsmans.

Le conseil d'administration de l'Institut international de l'ombudsman se compose de membres élus par les représentants de l'Afrique, de l'Asie, de l'Europe, de l'Amérique du Nord, du Pacifique austral, de l'Amérique latine et des Caraïbes (le Protecteur du citoyen compte parmi les représentants de l'Amérique du Nord au sein de ce conseil d'administration).

L'Institut international de l'ombudsman accueille à titre de membre associé :

- les bureaux d'ombudsmans non parlementaires ;
- les organismes de résolution de conflits ;
- les institutions, bibliothèques et autres intéressés.

Pour joindre l'organisme :

Institut international de l'ombudsman  
Faculté de droit  
Université de l'Alberta  
Edmonton (Alberta) T6G 2H5  
CANADA

Téléphone : (403) 492-3196  
Télécopieur : (403) 492-4924  
Internet : DCALLAN@LAW.UALBERTA.CA

## LE VOLET INTERNATIONAL

Le concept d'ombudsman a connu depuis quelques années, un grand développement à travers le monde. Sous diverses appellations, Ombudsman, Défenseur du peuple, Protecteur, Médiateur, Commissaire spécialisé, Agence gouvernementale de défense des droits et autres, plusieurs pays se sont dotés d'une institution vouée à la défense et à la promotion des droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations publiques.

Le développement du concept d'ombudsman a permis, dans plusieurs pays, d'affermir les concepts de la vie en démocratie et d'assainir les relations entre l'administration publique et les citoyens.

Le Protecteur du citoyen a été appelé à contribuer à ce développement directement, ou par sa participation aux activités de l'Institut international de l'ombudsman.

Lors de la réunion du conseil d'administration de l'Institut international de l'ombudsman (IIO), à La Haye, en octobre 1995, le Protecteur du citoyen a reçu le mandat de présider un comité de révision sur le fonctionnement et l'orientation de l'IIO. Il remettra son rapport en octobre 1996, lors de la Conférence mondiale de l'IIO, à Buenos Aires. C'est là une marque de confiance de la part de ses pairs et une reconnaissance de son apport à l'organisation.

Le 12 octobre 1995, le Protecteur du citoyen a rendu visite au Médiateur de la République française, monsieur Jacques Pelletier, avec lequel il a pu s'entretenir de diverses questions d'intérêt commun; en particulier, ils ont convenu de collaborer pour que l'information transmise par l'IIO soit accessible en langue française. D'ailleurs, depuis décembre 1995, la traduction française du *Newsletter* (publication de l'IIO qui paraît quatre fois l'an) est assurée par le bureau du Protecteur du citoyen.

Au cours de l'année, lors d'une réunion à Montréal, le Protecteur du citoyen a apporté son appui au démarrage prochain de l'Office du Protecteur du citoyen en Haïti. Une collaboration est également envisagée pour aider l'Office à s'organiser et à contribuer à la formation de son personnel.

La Fédération ibéroaméricaine de défense des droits du citoyen, regroupant des avocats, commissaires et présidents des commissions publiques des droits de la personne, a gracieusement invité le Protecteur du citoyen à participer à sa première assemblée annuelle, du 15 au 19 avril 1996, à Querétaro au Mexique. Le Protecteur du citoyen a donc été invité à discuter, avec les par-



ticipants, des voies d'avenir de l'institution d'ombudsman, et des orientations que cette organisation régionale pourrait retenir pour répondre au développement que connaît le concept de défense des droits dans la région.

Le Consortium de formation sur la défense des droits humains de Montréal de l'Université McGill et Genesis ont invité gratuitement le Protecteur du citoyen à participer, du 3 au 12 mai 1996, à une mission en Israël et en Jordanie. Il a, entre autres, prononcé une allocution sur la promotion et la protection de la démocratie et des droits humains : le rôle de l'ombudsman au 21<sup>e</sup> siècle. Il a aussi participé à plusieurs rencontres organisées pour mieux connaître les méthodes de travail et les conditions dans lesquelles les différents organismes de défense et de promotion des droits humains évoluent.

Une délégation du bureau du Protecteur du citoyen a participé, du 15 au 18 mai 1996, à la première conférence nord-américaine de l'ombudsman ayant pour thème « Gateway to a better future ». Cet événement regroupait des ombudsmans, notamment des milieux gouvernementaux, universitaires et des affaires. Soulignons que la directrice générale des enquêtes au bureau du Protecteur du citoyen, a activement contribué à l'organisation de ce premier congrès nord-américain.

Du 3 au 13 octobre 1995, celle-ci s'est rendue également en Thaïlande, sur l'invitation gracieuse du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa, en collaboration avec le Comité permanent sur la justice et les droits de l'homme du Parlement thaïlandais, pour l'implantation d'un bureau d'ombudsman en Thaïlande où elle a également participé à une table ronde pour la promotion d'un Institut international des droits humains dans la région Asie-Pacifique.

En novembre 1995, le Protecteur du citoyen et la directrice générale des enquêtes ont participé à la « Première conférence tricontinentale des institutions pour la protection et l'encouragement des droits de l'homme » qui s'est tenue aux Îles Canaries.

Au cours de l'année, le Protecteur du citoyen a reçu la visite de représentants d'Australie, du Rwanda et d'Haïti. Une délégation de la Corée a été reçue, le 20 septembre 1995, pour s'informer du processus de traitement des plaintes, des catégories de plaintes et des procédés administratifs. Des députés marocains nous ont rendu visite, le 28 septembre 1995, pour s'entretenir des droits de la personne. Le 28 novembre 1995, quatre journalistes étrangers, récipiendaires d'une bourse pour les journalistes de pays en voie de développement, ont été reçus au bureau du

Protecteur du citoyen. Mentionnons aussi que le Protecteur du citoyen entretient une correspondance de plus en plus étendue, à la fois au pays et à l'étranger. Les moyens modernes de communication facilitent cet échange d'informations. Le rapport annuel du Protecteur du citoyen est particulièrement demandé.

## LE VOLET NATIONAL

Sur le plan national, le bureau du Protecteur du citoyen a participé au Congrès des ombudsmans canadiens qui a eu lieu du 15 au 17 novembre 1995, à Frédéricton au Nouveau-Brunswick. Ce congrès regroupe les ombudsmans généraux des provinces canadiennes (seules Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard n'en ont pas), ainsi que les ombudsmans fédéraux spécialisés, tels que le Commissaire aux langues officielles, le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée et l'Enquêteur correctionnel. Les ombudsmans y ont, à cette occasion, posé les fondements d'une association des ombudsmans du Canada.

En décembre 1995, le Protecteur du citoyen a reçu monsieur Benoît Boutin, adjoint au Commissaire aux langues officielles des Territoires du Nord-Ouest. Les employés du bureau ont pu s'entretenir avec monsieur Boutin des particularités de son travail et de celui du Commissaire dans cette région où huit langues officielles ont cours.

En collaboration avec le bureau de l'Ombudsman de l'Ontario, trois représentants du Protecteur du citoyen ont participé, le 15 novembre 1996, à une séance d'information sur le programme de l'Ombudsman de l'Ontario concernant l'égalité d'accès aux services. Une représentante du Protecteur du citoyen a également participé, les 19 et 20 juin 1996, à Toronto, à deux journées de formation sur l'anti-racisme.

---

QUELQUES  
DONNÉES  
ADMINISTRATIVES

---

4.

## QUELQUES DONNÉES ADMINISTRATIVES

4.1

### Le budget du Protecteur du citoyen

État comparatif des dépenses pour les exercices se terminant les 31 mars 1994, 1995 et 1996

|   | 1993-1994        | 1994-1995        | 1995-1996        |
|---|------------------|------------------|------------------|
| <b>Personnel</b>                          |                  |                  |                  |
| Employés réguliers                        | 3 442 035        | 3 360 350        | 3 735 631        |
| Employés occasionnels                     | 461 816          | 358 880          | 26 413           |
| Pension aux ex-protecteurs et adjoints    | 60 925           | 66 548           | 72 050           |
| <b>Total</b>                              | <b>3 964 776</b> | <b>3 785 778</b> | <b>3 834 094</b> |
| <b>Fonctionnement</b>                     |                  |                  |                  |
| Transport et communication                | 421 515          | 316 522          | 365 476          |
| Services professionnels et administratifs | 250 997          | 168 786          | 200 359          |
| Entretien et réparation                   | 11 889           | 15 506           | 11 120           |
| Loyer et location                         | 474 038          | 440 937          | 369 755          |
| Fourniture et approvisionnement           | 43 013           | 64 820           | 77 114           |
| Matériel et équipement                    | 48 360           | 42 159           | 55 857           |
| Autres dépenses                           | 2 695            | 1 329            | 1 250            |
| <b>Total</b>                              | <b>1 252 507</b> | <b>1 050 059</b> | <b>1 081 931</b> |
| <b>Capitalisation</b>                     |                  |                  |                  |
| Matériel et équipement                    | 67 820           | 44 085           | 77 756           |
| <b>Total</b>                              | <b>67 820</b>    | <b>44 085</b>    | <b>77 756</b>    |
| <b>Grand total</b>                        | <b>5 285 103</b> | <b>4 879 922</b> | <b>4 993 781</b> |

| 4.2 L'effectif du Protecteur du citoyen |  |           |           |           |
|---|--|-----------|-----------|-----------|
|   |  | 1993-1994 | 1994-1995 | 1995-1996 |
| <b>Les postes</b>                       |  |           |           |           |
| Hors cadres                             |  | 2         | 2         | 2         |
| Cadres supérieurs                       |  | 4         | 4         | 5         |
| Cadres intermédiaires                   |  | 5         | 4         | 4         |
| Professionnels                          |  | 28        | 26        | 27        |
| Techniciens                             |  | 20        | 20        | 19        |
| Personnel de soutien                    |  | 18        | 21        | 18        |
| Employés occasionnels - temps plein     |  | 10        | 3         | 7         |
| Employés occasionnels - temps partiel   |  | 1         | 1         | 0         |
| <b>Total personnes / année</b>          |  | <b>88</b> | <b>81</b> | <b>82</b> |

**AVERTISSEMENT**

Le graphique 1 illustre l'évolution des demandes adressées au Protecteur du citoyen depuis la création de l'institution.

Les tableaux 1 à 4 concernent exclusivement les demandes reçues entre le 1<sup>er</sup> avril et le 31 mars des années 1994-1995 et 1995-1996.

Les tableaux 5 et 7 ainsi que les graphiques 2 et 3 présentent les données pour 1995-1996 ; les demandes en traitement au 1<sup>er</sup> avril 1995 s'ajoutent aux demandes reçues durant l'année 1995-1996.

Le tableau 6 présente les données pour les années 1994-1995 et 1995-1996 ; les interventions débutées avant le 1<sup>er</sup> avril des années 1994-1995 et 1995-1996 sont incluses.

### **QUELQUES CHIFFRES SUR L'ANNÉE 1995-1996**

*En 1995-1996, le Protecteur du citoyen a reçu ou traité 25 986 demandes des citoyens et citoyennes. Ceux-ci s'adressent au Protecteur du citoyen principalement pour se plaindre de décisions qui les concernent et accessoirement pour demander des renseignements.*

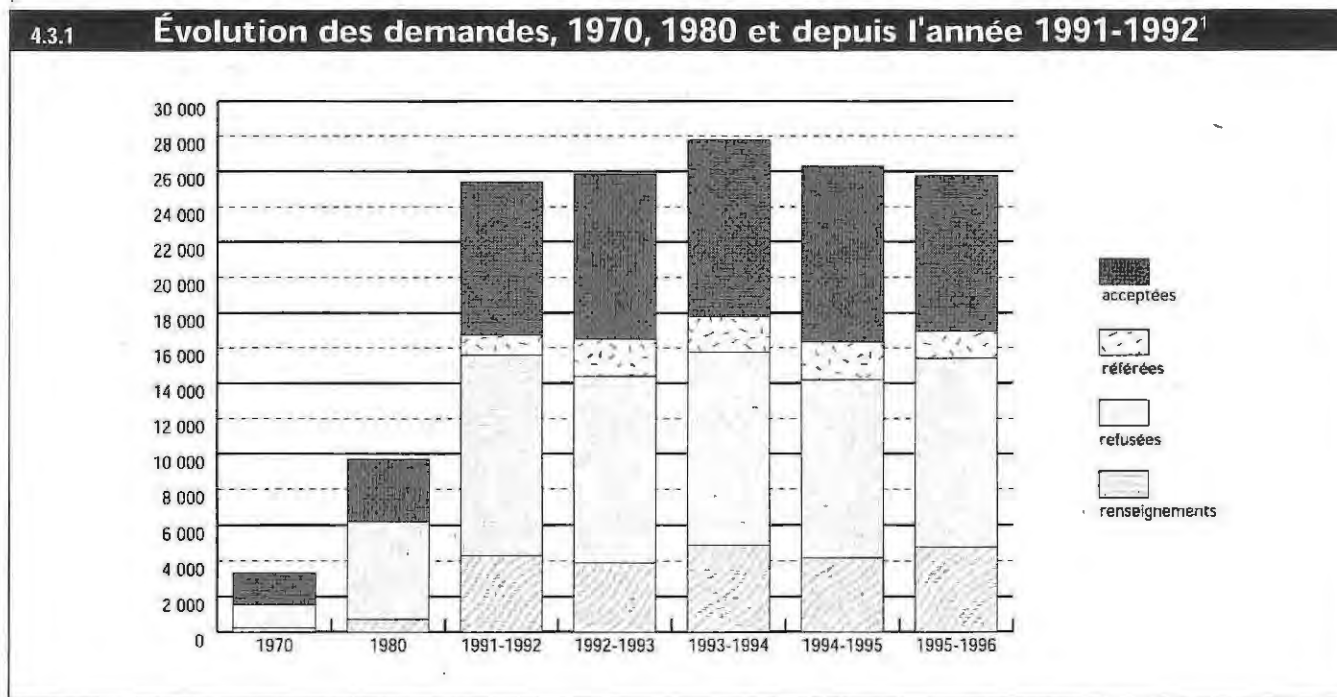
*Plusieurs plaintes ne peuvent faire l'objet d'enquête parce qu'elles ne sont pas du ressort du Protecteur du citoyen; parmi celles-ci, 2 548 visaient les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, des municipalités ainsi que les organismes gouvernementaux québécois non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen.*

*Pour les plaintes individuelles, le taux de plaintes fondées est de 35 % (en 1994-1995, il était de 34 %), soit 2 634 sur un total de 7 546 enquêtes complétées.*

*Les corrections obtenues ont été de 2 535, pour un taux de succès de 96 %.*



Graphique 1



<sup>1</sup> La procédure de référence des demandes d'intervention a été introduite en 1991-1992.

Tableau 1

| 4.3.2 Provenance des demandes en 1994-1995 et en 1995-1996 |                         |        |               |        |               |        |
|--|-------------------------|--------|---------------|--------|---------------|--------|
| Région   | Population <sup>1</sup> |        | 1994-1995     |        | 1995-1996     |        |
| Abitibi-Temiscamingue (08)                                 | 151 978                 | 2,2 %  | 536           | 2,0 %  | 468           | 1,8 %  |
| Bas-Saint-Laurent (01)                                     | 205 137                 | 3,0 %  | 997           | 3,8 %  | 791           | 3,1 %  |
| Chaudière-Appalaches (12)                                  | 367 953                 | 5,3 %  | 1 646         | 6,3 %  | 1 392         | 5,4 %  |
| Côte-Nord (09)   | 103 224                 | 1,5 %  | 413           | 1,6 %  | 402           | 1,6 %  |
| Estrie (05)  | 268 413                 | 3,9 %  | 877           | 3,3 %  | 907           | 3,5 %  |
| Gaspésie — Îles-de-la-Madeleine (11)                       | 105 968                 | 1,5 %  | 470           | 1,8 %  | 410           | 1,6 %  |
| Lanaudière (14)  | 334 848                 | 4,9 %  | 1 092         | 4,2 %  | 1 091         | 4,2 %  |
| Laurentides (15)   | 381 697                 | 5,5 %  | 1 151         | 4,4 %  | 1 162         | 4,5 %  |
| Laval (13)   | 314 398                 | 4,6 %  | 799           | 3,0 %  | 804           | 3,1 %  |
| Mauricie — Bois-Francs (04)                                | 466 203                 | 6,8 %  | 1 911         | 7,3 %  | 1 668         | 6,5 %  |
| Montérégie (16)  | 1 198 187               | 17,4 % | 2 919         | 11,1 % | 3 108         | 12,1 % |
| Montréal (06)  | 1 775 871               | 25,8 % | 6 730         | 25,6 % | 7 107         | 27,6 % |
| Nord-du-Québec (10)  | 36 310                  | 0,5 %  | 57            | 0,2 %  | 50            | 0,2 %  |
| Outaouais (07)   | 283 773                 | 4,1 %  | 668           | 2,5 %  | 705           | 2,7 %  |
| Québec (03)  | 615 844                 | 8,9 %  | 4 814         | 18,3 % | 4 481         | 17,4 % |
| Saguenay — Lac-Saint-Jean (02)                             | 286 159                 | 4,1 %  | 1 055         | 4,0 %  | 1 072         | 4,2 %  |
| Extérieur du Québec  | ...                     | ...    | 167           | 0,6 %  | 143           | 0,6 %  |
| Inconnue   | ...                     | ...    | 8             | -- %   | -             | - %    |
| <b>Total</b>   | <b>6 895 963</b>        |        | <b>26 310</b> |        | <b>25 761</b> |        |

<sup>1</sup> Source : Statistique Canada, Recensement de 1991.

Tableau 2

| 4.3.3 Délai de traitement des demandes soumises en 1994-1995 et en 1995-1996             |               |      |               |      |
|--|---------------|------|---------------|------|
|  | 1994-1995     |      | 1995-1996     |      |
| <b>2.1 Demandes de renseignements</b>  |               |      |               |      |
| La journée même  | 2 689         | 64 % | 3 328         | 70 % |
| En deçà d'une semaine  | 3 947         | 94 % | 4 487         | 94 % |
| Total  | 4 186         |      | 4 783         |      |
| <b>2.2 Demandes d'intervention refusées</b>  |               |      |               |      |
| La journée même  | 6 846         | 68 % | 8 399         | 79 % |
| En deçà d'une semaine  | 9 191         | 92 % | 10 186        | 96 % |
| En deçà d'un mois  | 9 965         | 99 % | 10 496        | 99 % |
| En deçà de trois mois  | 10 010        | 99 % | 10 612        | 99 % |
| Total  | 10 012        |      | 10 617        |      |
| <b>2.3 Demandes d'intervention référées</b>  | 2 159         | ...  | 1 561         | ...  |
| <b>2.4 Interventions interrompues et demandes d'intervention retirées par le citoyen</b> | 1 351         | ...  | 1 266         | ...  |
| <b>2.5 Interventions terminées</b>   |               |      |               |      |
| En deçà d'une semaine  | 4 930         | 65 % | 4 224         | 63 % |
| En deçà d'un mois  | 6 226         | 82 % | 5 667         | 85 % |
| En deçà de trois mois  | 7 189         | 95 % | 6 409         | 96 % |
| En deçà de six mois  | 7 497         | 99 % | 6 641         | 99 % |
| Total  | 7 598         |      | 6 686         |      |
| <b>2.6 Interventions en traitement à la fin de l'exercice</b>                            | 1 004         | ...  | 848           | ...  |
| <b>Grand total</b>   | <b>26 310</b> |      | <b>25 761</b> |      |

Tableau 3

| 4.3.4 Demandes de renseignements selon le secteur visé en 1994-1995 et en 1995-1996 |              |      |              |      |
|---|--------------|------|--------------|------|
|   | 1994-1995    |      | 1995-1996    |      |
| Ministères et organismes du gouvernement du Québec                                  | 1 382        | 33 % | 1 292        | 27 % |
| Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen  | 105          | 3 %  | 137          | 3 %  |
| Réseau de l'éducation   | 40           | 1 %  | 56           | 1 %  |
| Réseau de la santé et des services sociaux  | 130          | 3 %  | 135          | 3 %  |
| Réseau municipal  | 134          | 3 %  | 157          | 3 %  |
| Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces                           | 129          | 3 %  | 167          | 3 %  |
| Secteur privé   | 2 233        | 53 % | 2 826        | 59 % |
| Autres  | 36           | 1 %  | 13           | -- % |
| <b>Total</b>  | <b>4 189</b> |      | <b>4 783</b> |      |

Tableau 4

| 4.3.5 Motifs de refus des demandes d'intervention<br>en 1994-1995 et en 1995-1996     |               |      |               |      |
|---|---------------|------|---------------|------|
|   | 1994-1995     |      | 1995-1996     |      |
| Organismes gouvernementaux non assujettis<br>à la compétence du Protecteur du citoyen | 594           | 6 %  | 906           | 8 %  |
| Réseau de l'éducation   | 185           | 2 %  | 279           | 3 %  |
| Réseau de la santé et des services sociaux  | 674           | 7 %  | 574           | 5 %  |
| Réseau municipal  | 703           | 7 %  | 789           | 7 %  |
| Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces                             | 862           | 9 %  | 1 127         | 11 % |
| Secteur privé   | 4 167         | 42 % | 4 113         | 39 % |
| Personnel visé exerçant une fonction politique ou judiciaire                          | 465           | 5 %  | 480           | 4 %  |
| Existence d'un recours adéquat  | 1 102         | 11 % | 813           | 8 %  |
| Intervention jugée non nécessaire   | 1 125         | 11 % | 1 363         | 13 % |
| Autres  | 142           | 1 %  | 173           | 2 %  |
| <b>Total</b>  | <b>10 019</b> |      | <b>10 617</b> |      |

TABLEAU 5

4.3.6

Ministères et organismes mis en cause en 1995-1996<sup>1</sup>

|   | Plaintes<br>non fondées | Plaintes<br>fondées | Autres<br>demandes <sup>2</sup> | En<br>traitement | Total |
|---|-------------------------|---------------------|---------------------------------|------------------|-------|
| <b>Ministères<sup>3</sup></b>   |                         |                     |                                 |                  |       |
| Affaires internationales,<br>Immigration et Communautés culturelles     | 22                      | 4                   | 48                              | 8                | 82    |
| Affaires municipales  | 9                       | -                   | 15                              | 4                | 28    |
| Agriculture, Pêcheries et Alimentation                                  | 16                      | 6                   | 7                               | 14               | 43    |
| Conseil du trésor (Secrétariat du)                                      | 6                       | -                   | 1                               | -                | 7     |
| Conseil exécutif  | 1                       | 1                   | 3                               | 3                | 8     |
| Culture et Communications   | 2                       | -                   | 1                               | 2                | 5     |
| Éducation   | 315                     | 301                 | 265                             | 157              | 1 038 |
| Emploi  | 4                       | -                   | 15                              | 6                | 25    |
| Environnement et Faune  | 30                      | 14                  | 53                              | 17               | 114   |
| Finances  | 4                       | 2                   | 4                               | -                | 10    |
| Industrie, Commerce, Science et Technologie                             | 3                       | -                   | 8                               | 1                | 12    |
| Justice   | 182                     | 85                  | 260                             | 64               | 591   |
| Ressources naturelles   | 18                      | 5                   | 11                              | 38               | 72    |
| Revenu  | 392                     | 426                 | 797                             | 68               | 1 683 |
| Santé et Services sociaux   | 6                       | -                   | 13                              | 31               | 50    |
| Sécurité du revenu  | 1 792                   | 532                 | 1 880                           | 99               | 4 303 |
| Sécurité publique   | 573                     | 278                 | 949                             | 86               | 1 886 |
| Transports  | 22                      | 10                  | 28                              | 17               | 77    |
| <b>Bureau</b>   |                         |                     |                                 |                  |       |
| Bureau de révision de<br>l'évaluation foncière du Québec                | 6                       | 1                   | 4                               | -                | 11    |
| <b>Comité</b>   |                         |                     |                                 |                  |       |
| Comité de déontologie policière   | 2                       | 3                   | 2                               | 4                | 11    |
| <b>Commissaires</b>   |                         |                     |                                 |                  |       |
| Commissaire à la déontologie policière                                  | 2                       | 8                   | 16                              | 7                | 33    |
| Commissaire aux plaintes des<br>clients des distributeurs d'électricité | -                       | -                   | 7                               | -                | 7     |
| <b>Commissions</b>  |                         |                     |                                 |                  |       |
| Commission administrative des<br>régimes de retraite et d'assurances    | 45                      | 75                  | 67                              | 3                | 190   |
| Commission d'accès à l'information                                      | 3                       | 3                   | 7                               | 4                | 17    |
| Commission d'appel en<br>matière de lésions professionnelles            | 13                      | 1                   | 70                              | 2                | 86    |
| Commission de la fonction publique                                      | 5                       | -                   | 4                               | 3                | 12    |
| Commission de la santé et de la sécurité du travail                     | 354                     | 162                 | 748                             | 167              | 1 431 |
| Commission de protection des<br>droits de la jeunesse                   | -                       | 1                   | 2                               | 2                | 5     |
| Commission de protection du<br>territoire agricole du Québec            | 14                      | 2                   | 8                               | 4                | 28    |
| Commission des affaires sociales  | 18                      | 8                   | 54                              | 1                | 81    |
| Commission des normes du travail  | 39                      | 16                  | 41                              | 15               | 111   |
| Commission des transports du Québec                                     | 3                       | -                   | 6                               | -                | 9     |
| Commission des valeurs mobilières du Québec                             | 4                       | 15                  | 5                               | 4                | 28    |
| Commission municipale du Québec   | 1                       | -                   | -                               | -                | 1     |
| Commission québécoise des<br>libérations conditionnelles                | 18                      | 2                   | 28                              | 2                | 50    |
| <b>Institutions</b>   |                         |                     |                                 |                  |       |
| Curateur public   | 34                      | 13                  | 53                              | 45               | 145   |
| Inspecteur général des<br>institutions financières du Québec            | 26                      | 105                 | 29                              | 19               | 179   |
| Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec                          | -                       | -                   | -                               | 1                | 1     |

Graphique 2

4.3.7 Principaux ministères et organismes mis en cause en 1995-1996

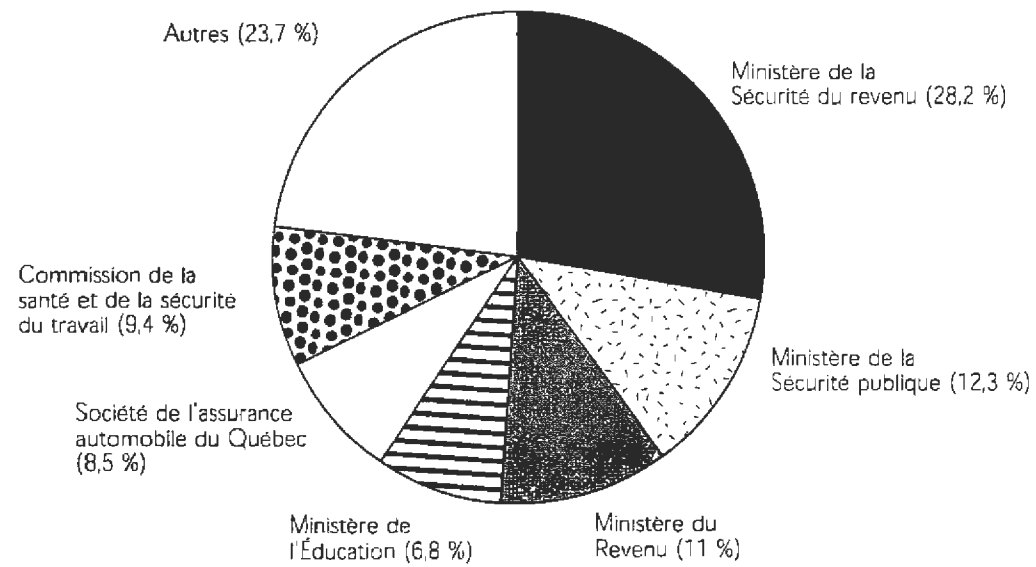


Tableau 6

| 4.3.8 Principaux motifs de lésion pour les plaintes fondées en 1995-1996 <sup>1</sup> |              |      |              |      |
|---|--------------|------|--------------|------|
|   | 1994-1995    |      | 1995-1996    |      |
| Abus de pouvoir <sup>2</sup>  | ..           | ..   | 28           | 1 %  |
| Acte déraisonnable ou inéquitable   | 300          | 11 % | 360          | 14 % |
| Acte non conforme à la loi, aux règlements et aux directives                          | 207          | 7 %  | 226          | 9 %  |
| Comportement et attitude répréhensible  | 41           | 1 %  | 35           | 1 %  |
| Délai déraisonnable   | 789          | 27 % | 567          | 21 % |
| Erreur de fait  | 147          | 5 %  | 111          | 4 %  |
| Inaccessibilité des services  | 707          | 24 % | 664          | 25 % |
| Incohérence   | 25           | 1 %  | 40           | 2 %  |
| Information déficiente  | 120          | 4 %  | 117          | 4 %  |
| Négligence et inaction  | 233          | 8 %  | 228          | 9 %  |
| Autres  | 331          | 12 % | 258          | 10 % |
| <b>Total</b>  | <b>2 900</b> |      | <b>2 634</b> |      |

<sup>1</sup> Les interventions débutées avant le 1<sup>er</sup> avril des années 1994-1995 et 1995-1996 sont incluses.

<sup>2</sup> Motif dissocié du motif "Acte déraisonnable ou inéquitable" depuis le 1<sup>er</sup> avril 1995.

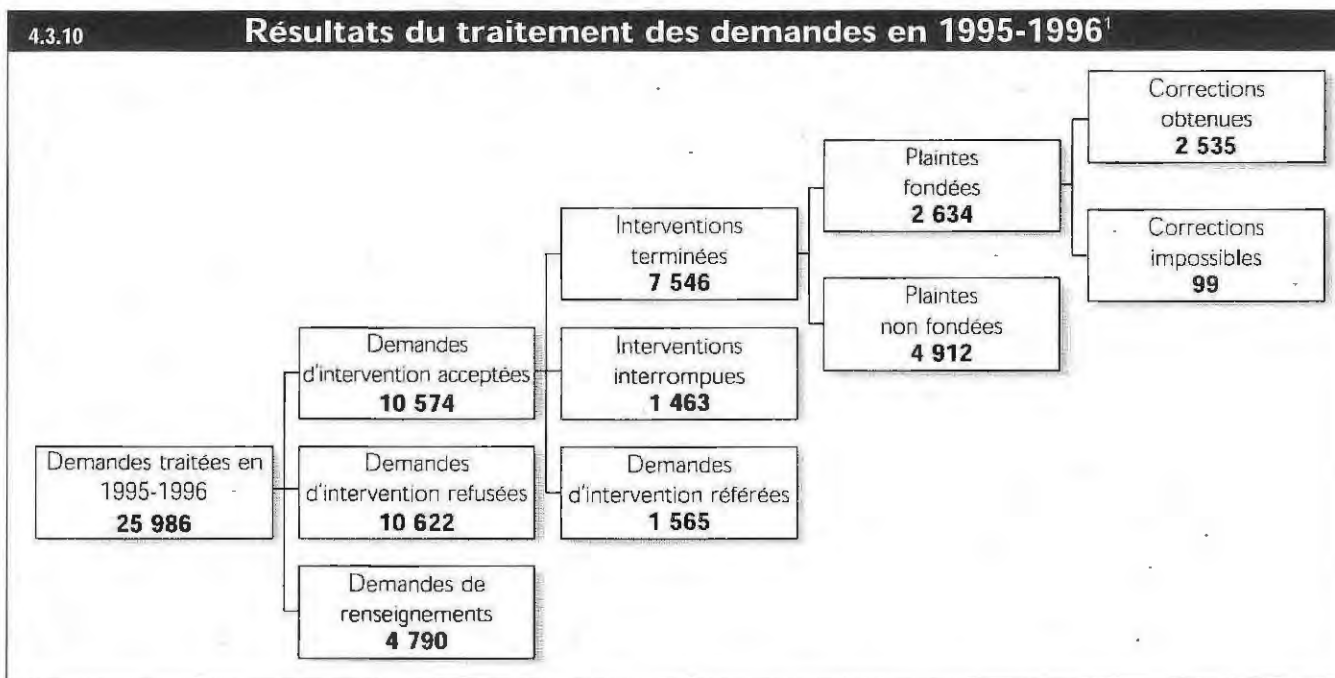


Tableau 7

| 4.3.9  | Plaintes fondées en 1995-1996 <sup>1</sup> |                     |                             |
|--|--|---------------------|-----------------------------|
|  | Plaintes<br>traitées                       | Plaintes<br>fondées | Taux de plaintes<br>fondées |
| Inspecteur général des institutions financières  | 131  | 105                 | 80 %                        |
| Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances                          | 120  | 75                  | 63 %                        |
| Régie de l'assurance-maladie du Québec   | 514  | 318                 | 62 %                        |
| Ministère du Revenu  | 818  | 426                 | 52 %                        |
| Ministère de l'Éducation   | 616  | 301                 | 49 %                        |
| Régie du logement  | 58   | 20                  | 34 %                        |
| Ministère de la Sécurité publique  | 851  | 278                 | 33 %                        |
| Ministère de l'Environnement et de la Faune  | 44   | 14                  | 32 %                        |
| Ministère de la Justice  | 267  | 85                  | 32 %                        |
| Commission de la santé et de la sécurité du travail  | 516  | 162                 | 31 %                        |
| Ministère des Transports   | 32   | 10                  | 31 %                        |
| Commission des affaires sociales   | 26   | 8                   | 31 %                        |
| Commission des normes du travail   | 55   | 16                  | 29 %                        |
| Curateur public  | 47   | 13                  | 28 %                        |
| Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation                             | 22   | 6                   | 27 %                        |
| Ministère de la Sécurité du revenu   | 2 324                                      | 532                 | 23 %                        |
| Société de l'assurance automobile du Québec  | 662  | 155                 | 23 %                        |
| Régie des rentes du Québec   | 137  | 27                  | 20 %                        |
| Ministère des Ressources naturelles  | 33   | 5                   | 15 %                        |
| Ministère des Affaires internationales, de<br>l'Immigration et des Communautés culturelles | 26   | 4                   | 15 %                        |

<sup>1</sup> Ministères et organismes ayant fait l'objet d'au moins 20 interventions.

Graphique 3



<sup>1</sup> Incluant des demandes reçues avant le 1<sup>er</sup> avril 1995.

## OÙ S'ADRESSER POUR JOINDRE LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Où que vous soyez au Québec, vous pouvez joindre sans frais le bureau du Protecteur du citoyen.

### Québec (siège social)

2875, boul. Laurier, 4<sup>e</sup> étage  
Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2

Téléphone : (418) 643-2688  
Sans frais d'interurbain : 1 800 463-5070  
Télécopieur : (418) 643-8759

### Montréal

505, rue Sherbrooke Est, 3<sup>e</sup> étage  
Montréal (Québec) H2L 1K2

Téléphone : (514) 873-2032  
Sans frais d'interurbain : 1 800 361-5804  
Télécopieur : (514) 873-4640

### Site Web :

<http://www.ombuds.gouv.qc.ca>

### Courrier électronique :

[Protecteur.citoyen@ombuds.gouv.qc.ca](mailto:Protecteur.citoyen@ombuds.gouv.qc.ca)