

RAPPORT
ANNUEL

1992 • 1993

Sainte-Foy, le 30 novembre 1993

Monsieur Jean-Pierre Saintonge
Président
Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)
G1A 1A4

Monsieur le Président,

En ma qualité de Protecteur du citoyen, relevant de l'Assemblée nationale du Québec, j'ai l'honneur de vous transmettre le 23e rapport annuel de notre institution, couvrant la période du 1er avril 1992 au 31 mars 1993.

Ce rapport, soumis conformément à la Loi sur le Protecteur du citoyen, met en relief un certain nombre d'injustices causées à des citoyens et des citoyennes du Québec par l'administration gouvernementale et les solutions apportées grâce au concours du Protecteur du citoyen.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Protecteur du citoyen

Daniel Jacoby, avocat

La forme masculine employée dans ce texte désigne aussi bien les femmes que les hommes.

English version available on request.

Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec, 1993

ISBN : 2-550-28317-1

ISSN : 0701-5984

TABLE DES MATIÈRES

Commentaires et réflexions du Protecteur du citoyen	7
• Les coupures budgétaires de l'État : quelles seront les valeurs qui dicteront les choix?	9
• La bureaucratie : encore loin de la transparence	19
• Les nouveaux arrivants : l'administration doit adapter ses exigences aux contraintes de leur pays d'origine	23
• L'opération photo : l'histoire d'une décision hâtive et d'un rendez-vous pris sur le tard entre deux organismes	25
• Le Protecteur du citoyen en commission parlementaire : la discipline professionnelle fonctionne selon un modèle périmé	28
• <i>Connaissez-vous le Protecteur du citoyen?</i> : une production vidéo fait les présentations	31
• L'indépendance du Protecteur du citoyen : en période de compression des services, il importe de régler notre éternel problème d'interlocuteur...	33
Les principaux secteurs d'intervention du Protecteur du citoyen en 1992-1993	37
Les ministères	
• Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	39
• Le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration	42
• Le ministère de l'Éducation	50
• Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science	56
• Le ministère de l'Environnement	69
• Le ministère de la Justice	79
• Le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu	88
• Le ministère du Revenu	105
• Le ministère de la Sécurité publique	112
• Le ministère des Transports	123

Les organismes

- La Commission administrative des régimes
de retraite et d'assurances 132
- La Commission de la santé et de la sécurité du travail 137
- Le Curateur public 158
- La Régie de l'assurance-maladie du Québec 161
- La Régie du logement 172
- La Société de l'assurance automobile du Québec 181

Quelques données administratives 193

- Les ressources budgétaires 194
- Les ressources humaines 195
- Les activités 196

Annexes 211

Annexe 1 : L'application de la Loi sur la protection des
non-fumeurs dans certains lieux publics 212

Annexe 2 : À votre service chez le Protecteur du citoyen 213

La mission du Protecteur du citoyen 215

Le Protecteur du citoyen : renseignements généraux 225

**COMMENTAIRES ET RÉFLEXIONS
DU PROTECTEUR DU CITOYEN**

LES COUPURES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT : QUELLES SERONT LES VALEURS QUI DICTERONT LES CHOIX?

Au moment d'envisager l'une ou l'autre des compressions possibles, l'État doit, d'abord et avant tout, mesurer quel en sera l'impact humain auprès de sa clientèle.

Les services directs à la population : une cible qui n'en est pas une

Le contexte québécois, tout autant d'ailleurs que la réalité économique internationale, dictent une gestion plus serrée des budgets gouvernementaux. Cette rationalisation des coûts est assortie, bien sûr, de promesses : meilleure utilisation des ressources et baisse des déficits publics accumulés. Je laisse à d'autres le soin d'évaluer au strict plan financier les moyens et les résultats. Du point de vue du Protecteur du citoyen, les coupures budgétaires dont il est question plus que jamais ces années-ci doivent cependant refléter la volonté de l'administration d'assurer à sa clientèle des services de qualité même en période de récession. Ce qui signifie que le respect des personnes et des besoins qu'elles expriment doit se trouver au centre des valeurs et des priorités de l'État.

Il est certes ardu de devoir réduire les dépenses tout en cherchant à répondre le mieux possible aux attentes des citoyens. Il apparaît tellement plus simple de réaliser des économies en diminuant, par exemple, les bénéfices rattachés à un programme ou encore, en réduisant le personnel préposé à l'information. Toutefois, j'estime que la seule gestion compétente des budgets publics est celle qui se questionne constamment sur la répartition des ressources et l'efficacité de celles-ci, à un moindre coût et dans l'intérêt premier des citoyens pour lesquels l'appareil administratif existe. Vue sous cet angle, l'austérité qui nous est servie actuellement comme un mot d'ordre général peut être perçue aussi en tant que réorientation

souhaitable et non pas seulement comme la fin des largesses que nous ne pouvons plus nous permettre.

Partant de cette nécessité d'offrir à la population les services auxquels elle est en droit de s'attendre, l'État doit donc s'efforcer d'épargner, plus que d'autres, les secteurs qui jouent un rôle d'assistance directe auprès des citoyens. Et parmi eux, il faut encore accorder un statut particulier aux ministères et aux organismes dont l'aide revêt un caractère plus pressant. À cet égard, les personnes les plus démunies de notre société, celles qui sont exclues du monde du travail et celles qui en tirent de trop faibles revenus pour vivre décemment constituent par le fait même des clientèles prioritaires. C'est donc dire que dans tout ce processus de redressement des finances gouvernementales, il faut penser au-delà des objectifs de réduction des budgets uniformes pour tous les domaines d'activités. Il convient en effet d'établir une certaine hiérarchie, de distinguer les «salles d'urgence», d'évaluer l'impact humain des gestes posés et de définir finalement un type de compressions compatibles avec la mission de l'administration touchée. À défaut de quoi, les coupures risquent d'être injustes ou incohérentes, en plus de viser des cibles qui ne devraient pas en être.

Par ailleurs, il m'apparaît important de mettre en garde les ministères et les organismes qui auraient (qui ont déjà!) tendance à invoquer trop fréquemment les coupures budgétaires comme prétexte pour ne pas remplir leurs obligations envers les citoyens. Imposer, par exemple, à des personnes des délais d'attente inacceptables, au téléphone ou autrement, en raison de réduction de l'effectif et répondre invariablement qu'on est désolé et qu'on a dû «couper» est un exercice souvent trop facile.

Il découle de ce qui précède que les pouvoirs publics devraient, de façon générale :

- moduler le système actuel des coupures horizontales qui s'applique de façon identique à tous les ministères et organismes quelle que

soit leur mission. Selon nous, les analyses devraient être raffinées et le fardeau des coupures devrait tenir compte des responsabilités différentes des ministères et organismes par rapport aux services à la clientèle ainsi que de l'ordre de priorité qui peut être variable entre différents types de services aux clients;

- accepter de remettre dans certains services directs à la population une partie des économies réalisées grâce à l'accroissement des mesures de contrôle ou à l'introduction de frais modérateurs. Nous croyons qu'une telle action serait tout à fait logique et nécessaire puisque toutes les mesures de ce type, si elles permettent des économies, compliquent par contre le système et entraînent de façon générale des besoins d'information et de traitement accru. Peut-être y aurait-il lieu de procéder par une politique dite «du pourcentage» comme on l'a fait dans le domaine des œuvres d'art.

Les contrôles de la fraude : l'ère des messages équivoques

En tout temps, il est impérieux que les pouvoirs publics détectent les fraudeurs qui s'approprient des prestations gouvernementales ou des services auxquels ils n'ont pas droit et qui, de ce fait, bafouent les règles du système au détriment de la collectivité. En période de restrictions budgétaires, la rareté des fonds incite l'appareil administratif à encore plus de vigilance et c'est ce que l'on vit actuellement. Ainsi, au cours de la dernière année, les principaux ministères et organismes qui offrent des services à la population et distribuent différentes formes d'aide financière ont mis en place des mesures supplémentaires de vérification. Parallèlement à la création des moyens, ces administrations ont tenu à faire connaître au public les efforts déployés pour contrôler la fraude. Nul doute que les informations largement retransmises par les médias à cette occasion ont pu agir comme avertissement aux contrevenants. De là à ce que certains présentent l'affaire a priori

comme la façon de coincer des milliers de larrons et de récupérer des millions, il n'y avait qu'un pas.

Autrement dit, alors même que les contrôles n'avaient pas encore livré leurs véritables résultats, on a diffusé publiquement des estimations sur les «profits» de l'opération. Les chiffres avancés ont alors eu pour effet de laisser planer un doute sur l'honnêteté de l'ensemble des personnes contraintes de recourir à l'aide de l'État. Pour ma part, j'ai dû intervenir auprès des autorités responsables pour que le langage soit atténué.

Ce fut le cas notamment pour la Régie de l'assurance-maladie. En début d'année 1993, l'organisme imposait de nouvelles formalités de réinscription à l'échéance de la carte soleil, telles la prise de photo et autres démarches. Surprise : quelques mois plus tard, on constate que plus de 60 000 personnes n'ont pas expédié la demande de renouvellement de leur carte alors qu'elles auraient dû le faire. Et alors? Le Québec compta tout à coup, pour cette période, 60 000 fraudeurs du régime qui n'avaient pas osé refaire surface! J'ai dénoncé le langage équivoque en précisant que les nouvelles démarches avaient vraisemblablement pris au dépourvu beaucoup de gens, souvent parmi les plus démunis. D'où le retard mis à demander une nouvelle carte. D'où également une perte de droits pour certains.

Durant les mêmes mois, les plaintes adressées au Protecteur du citoyen concernant la Régie de l'assurance-maladie augmentaient de façon significative et portaient en majorité sur le nouveau mode de réinscription et l'impossibilité de joindre l'organisme par téléphone pour obtenir de plus amples informations... Décidément, les conclusions hâtives et les messages tendancieux sont à bannir.

Même réflexe au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, de même qu'au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science. Même scénario pour la

réforme de l'assurance-chômage. Même discours prématuré sur l'ampleur de la fraude et sur les perspectives de renflouer les caisses.

Je crois que les pouvoirs publics devront faire preuve de vigilance et de modération sur le plan du discours. Ils devront notamment observer la Charte des droits et libertés (respect et dignité de la personne) ainsi que la Loi sur la fonction publique qui commande que la population soit traitée par les ministères et organismes avec les égards qui lui sont dus.

L'État coupe? L'erreur serait de ne pas informer

En tant que Protecteur du citoyen, j'ai donc eu à reprocher à des administrations le déballage de chiffres dont il vient d'être question. L'insistance mise sur cette information déformante aurait dû plutôt laisser large place aux véritables renseignements à livrer à la population au sujet des objectifs des restrictions, des changements dans les services offerts et les formalités, et des relais d'information disponibles pour y voir clair.

À cet égard, le scénario qui suit semblera peut-être poussé à l'extrême mais il ne l'est pas, puisqu'il s'inspire des plaintes que je reçois quotidiennement à mon bureau. Ces plaintes sont directement reliées à la pénurie de renseignements dans certains secteurs, ceux-là même qui sont en période de transition compte tenu des restrictions budgétaires. Une personne se trouve donc aux prises avec des démarches administratives qu'on ne lui avait pas imposées jusqu'alors pour être admissible à un programme gouvernemental. Elle se soumet à ces nouvelles pratiques mises en place par les autorités qui désirent exercer un meilleur contrôle des demandes d'aide. Ne saisissant pas bien ce qu'on exige d'elle, cette personne téléphone au service concerné et attend son tour suffisamment longtemps pour renoncer à parler à qui que ce soit. Comme elle ne demeure pas à proximité des bureaux concernés, elle décide de fournir ce qu'elle suppose être les documents appropriés. Une erreur de sa

part dans les attestations qu'elle envoie suffit à retarder le traitement de son cas puisque le dossier incomplet ne suit plus le cours régulier des demandes. Plus tard, l'administration fait parvenir à la personne les précisions nécessaires. Le tout occasionne des délais, échanges postaux, attentes, réexamen du cas par le fonctionnaire. Une pièce du dossier peut se perdre lorsque, à l'intérieur du ministère ou de l'organisme, on l'a acheminée par mégarde au mauvais endroit. Nouvelle lettre de la part de l'employé de l'État : «Nous n'avons toujours pas reçu...». Tentative de la personne pour joindre un préposé. L'inévitable message préenregistré ou encore la musique lui confirment la surcharge des circuits et lui tiennent inlassablement compagnie.

On peut présumer que si l'information avait été disponible et adéquate en début de parcours, la situation aurait été toute autre. Répété au gré de mille cas analogues, le va-et-vient des demandes et des retours engendre forcément l'insatisfaction légitime de la clientèle mais aussi l'engorgement des rouages...qui est à l'origine de l'insatisfaction. Pour maintenir des services de qualité et apporter, ici et là, les améliorations qui s'imposent, l'information exacte et accessible est certainement l'alliée des pouvoirs publics. Il est toujours vrai de le dire et il est encore plus important de le réaliser lorsque le contexte économique provoque des changements administratifs majeurs qui ont des répercussions directes sur les citoyens.

L'État coupe? L'erreur serait de le faire au détriment de l'information. Selon moi, il faudrait plutôt songer à améliorer les ressources existantes dans ce domaine. Notamment pour rétablir, en plusieurs endroits, l'indispensable lien téléphonique...

Les bureaux de traitement des plaintes : leur rôle s'affirme en période de compression

Ces dernières années, j'ai beaucoup insisté auprès des ministères et des organismes pour qu'ils se dotent d'une structure d'examen des plaintes des citoyens. Outil privilégié d'évaluation de la qualité des services publics, ces bureaux se sont répandus dans bon nombre

d'administrations et plusieurs d'entre eux ont fait montre de professionnalisme et d'efficacité. J'ai toujours cru que les services gouvernementaux devaient être les premiers avertis de leurs failles; les bureaux d'examen des plaintes, lorsqu'ils ont la crédibilité et les pouvoirs requis, peuvent remplir un rôle important d'écoute, d'analyse et de remise en question. Néanmoins, il reste beaucoup à faire puisque de nombreux secteurs n'offrent pas encore ce type de recours à la clientèle ou disposent d'instances peu actives. Dans d'autres cas, le bureau des plaintes fait tout simplement office de boîte aux lettres...

À cet effet, je reviens plus loin dans le présent rapport sur le bureau des plaintes du ministère de l'Environnement qui ne relève plus désormais des hautes autorités du Ministère mais bien de ses directions régionales. Bravo pour la régionalisation mais il m'apparaît nécessaire de garder une instance de traitement des plaintes qui demeure centrale. Cet exemple, parmi d'autres, démontre que l'existence d'un palier d'écoute des citoyens ne signifie pas pour autant que l'administration lui confère le poids nécessaire. Et pourtant, elle n'est pas sans savoir qu'une période de restrictions dans les budgets et les services est propice à des délais, à des erreurs qui vont susciter des réactions de mécontentement dans la population, qu'elles soient justifiées ou non. À mon avis, l'action des bureaux de traitement des plaintes s'affirmera donc à un moment où les citoyens auront besoin de s'adresser à un lieu bien défini pour réagir aux effets pernicieux ou imprévisibles de cette nouvelle conjoncture. De leur côté, les pouvoirs publics devront continuer de mesurer la qualité des services offerts. Dès lors, il ne faudrait surtout pas que les économies à réaliser compromettent le moindrement l'apparition, le maintien ou l'amélioration des bureaux de plaintes. Je m'attends, au contraire, à ce que les ministères et les organismes prennent au sérieux cette porte d'entrée des citoyens et aient le souci de bien en faire connaître l'existence pour en faciliter l'accès.

L'organisation ou la clientèle? Quelles seront les valeurs éthiques qui dicteront les choix de l'État?

L'éthique au sein de l'administration publique peut être définie de différentes façons selon les conceptions de chacun. Pour moi, l'éthique, transposée dans le monde gouvernemental, rejoint avant tout le respect des citoyens et de leurs besoins, et c'est ce que j'ai voulu faire ressortir dans les commentaires qui précèdent.

Tout à fait à l'opposé de cette préoccupation de servir d'abord l'intérêt de la population, on retrouve une attitude de repli sur eux-mêmes de ministères et d'organismes qui optent souvent pour des solutions facilitant le fonctionnement de leur organisation : à ces occasions, ils agissent en fait par pure commodité administrative. La période de récession que nous traversons actuellement se prête bien à des gestes de commodité administrative : ceci se vérifie chaque fois qu'on rationalise les coûts en rognant tout simplement sur les services au nom d'une efficacité bureaucratique, tout en se détachant peu à peu de l'esprit fondamental des lois et de la mission sociale des instances publiques.

Que penser, par exemple, de la récente décision du ministère des Transports faisant en sorte de le libérer désormais de toute responsabilité dans une série de cas où une personne endommage sa voiture en raison du mauvais état des routes? Pas de responsabilité de la part du Ministère en cas d'actes fautifs de ses employés et de ses gestionnaires précisent les nouvelles dispositions législatives! Face à ce recul des principes et à cette perte de droits pour les citoyens, je suis intervenu auprès des autorités qui ont, sur les points essentiels, maintenu leur position. Ce désengagement est commode, il est vrai, d'un point de vue administratif. Mais il est surtout invraisemblable. J'explique davantage cette question d'exonération des responsabilités à la section de ce rapport portant spécifiquement sur le ministère des Transports. Je me contenterai donc de mentionner ici qu'il est déroutant de constater pareil retrait venant d'un ministère qui relève d'un gouvernement doté, depuis un peu plus de deux ans, d'une

politique globale d'amélioration de la qualité de ses services. Bien plus, parallèlement à cette démarche, le gouvernement a adopté le nouveau Code civil du Québec qui donne une portée très restrictive aux exonérations et limitations de responsabilité (art. 1470 à 1477 CCQ) et qui, du même coup, affirme le principe que les règles relatives à la responsabilité s'appliquent à l'État et à ses organismes (art. 1376 CCQ). Même si l'État peut déroger aux règles du droit civil, il est paradoxal que, durant la même année, le Code civil, représentant le droit de base de la société, soit, dans son esprit, battu en brèche par une loi émanant du même État.

Même attitude discutable de la part du même Ministère à travers un projet de loi qui fut étudié à l'Assemblée nationale au cours de l'été dernier. Le texte prévoyait, entre autres, que les avis de suspension ou de révocation du permis de conduire seraient présumés reçus par la poste dans un délai de cinq jours. Au citoyen de démontrer qu'il n'avait pas pu en prendre connaissance dans les délais prévus pour des motifs valables. Rien de moins qu'un renversement du fardeau de la preuve, sans crier gare, alors que notre système de droit est fondé sur la présomption d'innocence. J'ai dû reprocher aux décideurs ce raccourci pouvant certes faciliter la vie bureaucratique mais privant des personnes de moyens de défense qui leur sont acquis dans un état de droit. La commodité... n'a pas eu raison cette fois puisque le Ministère a finalement reconnu la nécessité de renoncer à cet élément de son projet de loi.

Un troisième exemple nous est fourni par le fonctionnement de la perception des pensions alimentaires, activité qui dépend du ministère de la Justice. Un rapport du Protecteur du citoyen portant sur ce sujet sera transmis sous peu aux autorités concernées et expose différents problèmes dans l'organisation de la perception. Nous y soulignons notamment un autre comportement administratif qui sert mieux les fins des rouages que celles des victimes à défendre, dans ce cas-ci des femmes chefs de famille et leurs enfants. Ainsi, le percepteur des pensions alimentaires ne

dispose pas de services d'enquête qui lui permettraient non seulement de localiser un débiteur mais aussi d'établir sa solvabilité. Par contre, le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu recourt systématiquement à des enquêteurs du ministère de la Justice pour établir la capacité financière de débiteurs lorsqu'il se substitue à un bénéficiaire pour recouvrer sa pension alimentaire. Ce cas prouve, de façon évidente, qu'il peut y avoir solidarité bureaucratique dans des situations, dans d'autres pas, selon les impératifs de la commodité interne.

Lorsque certaines administrations publiques mettent de côté leurs devoirs sociaux pour mieux fonctionner sans accroc apparent ou pour sabrer dans les dépenses, elles se permettent d'ignorer que tout ce qui est légal n'est pas permis. Entre ce que la loi autorise et ce qui est souhaitable pour la population, il y a le monde des valeurs éthiques. Elles peuvent être fluctuantes selon les époques et les administrations. Mais, en temps de compression ou autrement, ces valeurs, lorsqu'elles sont ignorées, font que l'organisation administrative passe avant le public. Ce dernier, paradoxalement, devient le serviteur de l'administration alors que la raison d'être des ministères et organismes est précisément le service aux citoyens. Même si ce phénomène ne semble pas encore généralisé, des indices me laissent croire qu'il progresse. Il faut espérer que l'opération «réalignement de l'État» va modifier le cours des choses.

LA BUREAUCRATIE : ENCORE LOIN DE LA TRANSPARENCE

Du point de vue du citoyen, la transparence de l'État correspond à la possibilité pour lui de comprendre les gestes de l'administration, d'être consulté sur le plan des orientations et de demander des comptes.

Cette participation directe permet alors l'exercice des droits démocratiques et ce scénario indique que l'État fait preuve de réelle ouverture. Mais notre bureaucratie est loin d'être aussi accueillante...

Ces lois qui nous gouvernent

Les lois qui agissent comme charpente de l'ensemble social sont discutées et adoptées publiquement par les députés de toutes les formations politiques en conformité avec les exigences de la démocratie. Mais quelle est la vraie vie d'une loi? N'est-ce pas sa mise en oeuvre qui va lui conférer tous ses pouvoirs? Or, à cette étape, le processus démocratique semble parfois disparaître : la loi est remise entre les mains des fonctionnaires en autorité qui ne sont pas des élus. C'est sous leur responsabilité que vont s'élaborer les normes, directives, pratiques administratives, manuels d'interprétation découlant de la législation. Il s'agit, en quelque sorte, du mode d'emploi des lois et ce travail est confié à des fonctionnaires qui n'ont pas de compte à rendre à la population. Pourquoi? Parce que l'application d'un nouveau programme devient très technique et que le ministre responsable de la loi qui a été adoptée n'a pas nécessairement les connaissances ou le temps requis pour superviser et suivre de près cette mécanique bureaucratique. Confiance est donc accordée aux fonctionnaires à l'oeuvre et tout ceci n'est guère transparent. Par la suite, seules les plaintes reçues de citoyens ou d'associations pourront renseigner le ministre au sujet des problèmes liés à l'application de la législation.

En résumé, après avoir accepté la disposition d'une loi qui reconnaît un principe, la population et les élus ne peuvent exercer de véritable contrôle sur son fonctionnement.

Le monopole du pouvoir administratif et bureaucratique est d'autant plus réel que les outils d'application, ces manuels de normes, sont complexes et ne s'adressent à personne d'autres qu'au groupe restreint des initiés. Autre accroc à la transparence. Les vrais décideurs du quotidien d'une politique sont donc les fonctionnaires.

Il m'apparaît indispensable de donner aux citoyens la place qu'ils devraient occuper dans ce processus en imposant de nouveaux devoirs aux niveaux supérieurs de la hiérarchie bureaucratique : ainsi, les sous-ministres et les dirigeants d'organismes gouvernementaux devraient, de façon systématique, rendre compte de leurs décisions administratives devant les personnes élues par la population. Le phénomène du cercle fermé fait partie des problèmes cruciaux de la bureaucratie. Mais la démocratie, quant à elle, suppose cette ouverture sans laquelle ce ne sont pas les représentants désignés par le vote qui orchestrent les suites concrètes des lois.

Cette fuite vers le haut

Ce dont il vient d'être question à propos de l'application des lois est lié à la part de responsabilités de chacun à l'intérieur de l'appareil de l'État. Certains employés ont une trop grande marge de manoeuvre comme ces fonctionnaires qui fixent en vase clos les normes administratives. À d'autres, le système ne donne à peu près aucune possibilité d'initiative et ceci occasionne un réflexe répandu de fuite vers le haut. Cette fois, il s'agit de fonctionnaires qui ont tendance à imputer à d'autres qu'à eux-mêmes la responsabilité des événements et des décisions. On pointe alors les niveaux hiérarchiques supérieurs : «Que voulez-vous, c'est en haut que tout se passe...»

À qui faut-il reprocher pareil réflexe? Certainement pas aux catégories de fonctionnaires qui sont effectivement cantonnés dans l'application automatique de normes, sans autre latitude. Mais, de façon générale, je considère que notre bureaucratie enlève à un trop grand nombre de ses membres la faculté

de se sentir responsables des réalisations et des positions de leur propre organisation, quel qu'en soit le statut ou la dimension.

Quelle possibilité laisse-t-on au citoyen de questionner l'administration si l'interlocuteur n'est jamais celui auquel peut être imputé ce qui arrive? La bureaucratie permet-elle aux clients de l'État d'exercer un véritable contrôle sur ses agissements s'ils n'ont accès qu'aux exécutants? La bureaucratie consulte-t-elle les clients lorsque vient le temps d'élaborer et d'instaurer la mise en oeuvre d'un programme? Qu'en est-il des sondages d'opinion et de la création de comités d'usagers?

Cela fait partie, à mon sens, des principaux facteurs qui brouillent la transparence et qui laissent le citoyen persuadé qu'il est impuissant et que tout se joue bien au-dessus de lui. Ce ne sont pas là, à mon avis, les promesses de la démocratie.

Ces décisions laconiques

La recherche de la transparence de la part de la bureaucratie fait aussi appel à la clarté des décisions qui sont communiquées aux citoyens. «Vos prestations sont annulées... l'accès à ce service ne vous est pas accordé... vous êtes tenu de rembourser...» : ces avis expédiés par les services publics vont souvent avoir d'importantes répercussions sur les revenus et l'existence de leurs destinataires. Toutefois, les motifs de la décision ne seront pas nécessairement inscrits et, s'ils le sont, ils n'auront pas toujours été formulés de façon à être bien compris par la personne visée. Dès lors, le citoyen ne dispose pas de toute l'information requise pour déceler l'éventuelle erreur ou injustice commise à son égard. Si, par ailleurs, le verdict des autorités est approprié, on ne s'est pas donné la peine d'amener la personne à mieux l'accepter, en admettant qu'il s'agisse d'un refus ou d'une diminution de bénéfices.

J'interviens régulièrement au sujet du devoir des ministères et des organismes de rendre des décisions qui soient intelligibles et motivées. J'ai également dû, cette année, m'adresser à certaines autorités, je pense notamment à la Régie du

logement, peu désireuses apparemment de faire connaître à leur clientèle les recours possibles en cas d'insatisfaction. Quel manque de transparence que ces retranchements de la bureaucratie derrière des formules laconiques et cette «discrétion» à propos des voies de contestation possibles! Quelle distance prise par rapport aux principes mêmes de la démocratie!

**LES NOUVEAUX ARRIVANTS :
L'ADMINISTRATION DOIT ADAPTER SES
EXIGENCES AUX CONTRAINTES
DE LEUR PAYS D'ORIGINE**

Lorsque l'administration exige d'un nouvel arrivant qu'il produise sur-le-champ une attestation précise provenant de son pays d'origine, elle oublie parfois qu'en raison du régime en place là-bas ou d'un conflit qui se prolonge, il se peut que le document demandé n'existe pas et n'ait aucun sens...

Au cours de la dernière année, les plaintes adressées au Protecteur du citoyen par des étrangers venus vivre au Québec ont augmenté. Signe des temps, la récession générale touche plus durement les groupes vulnérables et c'est pourquoi les personnes qui ont immigré chez nous ressentent fortement les contrecoups de la crise actuelle.

À plusieurs reprises, j'ai constaté que certains ministères et organismes avec lesquels ces gens doivent traiter ne réalisent pas suffisamment les distances géographiques et culturelles qui existent entre nos structures administratives et celles d'autres pays. Je prends pour exemple le cas de résidents permanents venus d'Afrique qui demandent une aide financière du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science. Parmi eux, des étudiants sont tenus de produire sans délai une copie de la déclaration de revenus de leur conjoint alors que ce dernier est demeuré au pays, point du globe où cette formalité fiscale n'existe généralement pas pour l'ensemble des particuliers. Qu'à cela ne tienne, le Ministère suggère alors de s'en remettre à l'ambassade canadienne de l'endroit qui émettra une attestation officielle de revenus gagnés et d'impôts versés. Comme si cela allait de soi! Or, si nous pouvons présumer que nos ambassades peuvent fournir ce service à un ressortissant canadien sur place, il est illusoire de croire qu'elles assument ce rôle autrement. Et pendant qu'on explore ainsi les moyens de connaître les gains et les

contributions fiscales d'une personne qui vit parfois de très peu en pays du tiers-monde, la décision des autorités tarde. Le client de l'État fait alors les frais du manque d'adaptation de notre système aux réalités d'un autre continent.

Au ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, j'ai noté un manque d'empressement en des occasions où la bureaucratie doit improviser compte tenu de la difficulté de faire affaire avec des administrations qui sont éloignées les unes des autres et qui fonctionnent sur d'autres bases. Ainsi, l'information sur certains centres d'étude étrangers, à des fins d'équivalences, peut être obtenue auprès de banques de renseignements américaines. C'est la filière classique. Nous avons dû suggérer des méthodes moins bureaucratiques, soit le recours à des amis habitant le pays d'origine pour recueillir la documentation attestant du mandat et de la valeur de l'institution d'enseignement.

Des situations semblables se sont produites au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu où les fonctionnaires imposent parfois aussi des contraintes d'admissibilité sans égard aux difficultés que peut éprouver le nouvel arrivant : déchiffrement de nos formulaires, envoi rapide des pièces requises.

J'attire donc l'attention des pouvoirs publics sur leur responsabilité de concrétiser la mission d'accueil que s'est donnée le Québec. S'il est primordial d'intégrer les étrangers au point qu'ils en viennent à se sentir chez eux, on ne peut toutefois ignorer qu'ils ne sont ici que depuis peu. Chacun d'entre eux possède des caractéristiques reliées à son pays d'origine et il revient aux services publics d'être à l'écoute des particularités.

L'OPÉRATION PHOTO : L'HISTOIRE D'UNE DÉCISION HÂTIVE ET D'UN RENDEZ-VOUS PRIS SUR LE TARD ENTRE DEUX ORGANISMES

Le principe de la photo sur la carte soleil a été adopté et mis en oeuvre à toute vapeur. Résultat? Certaines discussions fondamentales sur la protection de la vie privée n'ont pu avoir lieu.

En juin 1992, le Parlement sanctionnait la loi introduisant le principe d'une photographie obligatoire du bénéficiaire sur la carte d'assurance-maladie et cette mesure prenait effet dès le 15 octobre suivant. À compter de cette date, sauf exceptions prévues par règlement, tout citoyen âgé de plus de 14 ans se devait de produire, à ses frais, une photo conforme aux normes à l'occasion du renouvellement de sa carte d'assurance-maladie. À cette démarche, s'ajoutait l'obligation de se présenter ultérieurement, muni de cette photo et de deux pièces d'identité, aux bureaux de la Régie ou dans un établissement de santé et de services sociaux afin de faire authentifier son identité.

Or, parallèlement à cela, le Ministre des Transports avait fait adopter par le Conseil des ministres, au début de 1992, cette même idée d'apposer une photo, cette fois sur le permis de conduire. À partir de l'automne 1993, les citoyens devant renouveler leur permis auraient à se présenter aux bureaux de la Société de l'assurance automobile pour une séance de photographie.

Au cours de l'automne 1992, j'ai appris que les deux organismes n'avaient pu, durant l'été précédent, s'entendre pour unifier les procédures; une large part des citoyens aurait donc à se soumettre à deux séries de démarches avec prise de photo et en assumer les frais, ceci afin de satisfaire aux nouvelles conditions d'émission de la carte soleil et du permis.

J'ai décidé d'intervenir sur cette question en élargissant le débat : outre qu'il m'apparaissait essentiel de souligner le manque d'harmonisation entre les deux programmes, avec les inconvénients que cela entraînait pour une population importante, j'ai également insisté sur les risques que pouvaient représenter de telles mesures à l'égard de la protection de la vie privée. On connaît en effet la forte propension, dans le public, à considérer la carte d'accès aux soins de santé et le permis de conduire comme des pièces d'identité et, en conséquence, à les exiger pour des fins toutes autres que celles pour lesquelles elles ont été conçues. Des personnes non autorisées peuvent alors noter des informations leur permettant éventuellement de prendre connaissance de renseignements reliés à la vie intime des personnes (le dossier d'assurance-maladie en est un exemple).

L'avis que j'ai fait parvenir à ce sujet aux autorités gouvernementales en décembre 1992 a porté sur ces deux points : manque de concertation et réserves insuffisantes à l'égard de la vie privée des citoyens. J'ai également souligné le fait qu'on évitait ici une discussion fondamentale concernant l'opportunité d'une carte d'identité générale comme moyen d'éviter la prolifération des cartes avec photo. À cette occasion, j'ai donc suggéré que le débat public ait lieu, qu'une position gouvernementale en la matière soit élaborée et que les projets des deux organismes soient suspendus en attendant qu'on se soit accordé ce temps de réflexion et de planification.

Du côté de la Commission d'accès à l'information à laquelle l'avis du Protecteur du citoyen fut transmis, on se déclara très favorable à la position de notre institution, avec le souhait précis d'en venir, dans les faits, à de véritables remises en question au sein de l'Assemblée nationale.

Les pouvoirs publics se sont montrés plus réticents à accueillir ce point de vue, et ont maintenu que les mesures étaient pertinentes par rapport à des objectifs de contrôle des

fonds publics et de sécurité. En dépit de cela, j'estime quand même avoir obtenu satisfaction sur un point majeur : des mesures d'harmonisation seront finalement mises en place entre les projets respectifs des deux organismes. On fera en sorte que le citoyen n'ait à se soumettre qu'à une seule séance de photographie et de vérification pour renouveler les deux documents.

Que réserve l'avenir à cet égard? À mon avis, il est fort probable que la même problématique survienne tôt ou tard. Dans ma lettre au Premier ministre, en décembre 1992, j'ai fait part de mes inquiétudes en ce qui a trait à une possible multiplication sans limites de cartes d'identité spécifiques à chaque programme gouvernemental. Or, en janvier 1993, le Conseil du trésor recommandait d'adopter le principe de la constitution d'un fichier permanent de photos et de signatures pour son usage ainsi que pour celui d'autres secteurs gouvernementaux tels l'immigration et la sécurité du revenu. Notons le désaccord de la Commission d'accès à l'information pour des raisons de protection des libertés publiques à l'égard de telles initiatives. Je suis également d'avis qu'il nous faut être très vigilants.

**LE PROTECTEUR DU CITOYEN EN
COMMISSION PARLEMENTAIRE :
LA DISCIPLINE PROFESSIONNELLE
FONCTIONNE SELON UN MODÈLE PÉRIMÉ**

Il faut changer cette conception de la discipline selon laquelle, à l'intérieur de chaque profession, on n'est jamais si bien critiqué que par soi-même. Le mémoire que nous avons présenté cette année en commission parlementaire mettait en relief, encore une fois, les insuffisances de l'autogestion.

Dans mes rapports annuels antérieurs, j'ai fait état de mes critiques à l'égard du système disciplinaire des professionnels. Rappelons que j'ai été particulièrement incité à en étudier les problèmes à cause de commentaires de citoyens qui, régulièrement, exprimaient leurs doutes sur l'impartialité des recours offerts aux personnes désireuses de se plaindre des agissements d'un professionnel. Nos recherches approfondies sur le sujet ont, dans un premier temps, permis de structurer une révision en profondeur du mécanisme disciplinaire et d'inclure parmi les recommandations du Protecteur du citoyen un élargissement du mandat de l'Office des professions. Ces avenues de changement ont été décrites dans un rapport transmis en janvier 1992 aux autorités concernées et aux 40 corporations professionnelles.

Par la suite, soit en mars dernier, une commission parlementaire a accueilli les réactions suscitées par l'avant-projet de loi modifiant le Code des professions et d'autres lois professionnelles. À cette occasion, j'ai souligné que les moyens suggérés, même s'ils apportaient des améliorations certaines, ne permettraient pas d'atteindre pleinement les objectifs d'accessibilité, d'efficacité et de transparence. Après étude de l'avant-projet de loi, mes conclusions faisaient entre autres ressortir que :

- Les modifications proposées n’offraient pas de garanties suffisantes quant à l’indépendance et à l’autonomie du syndic ainsi qu’à son efficacité à l’intérieur des délais qui lui étaient accordés pour agir.
- L’avant-projet de loi prévoyait la constitution d’un comité d’examen des plaintes auquel seraient référées toutes les plaintes pour lesquelles le syndic ne jugerait pas opportun de procéder devant le comité de discipline.

Nous avons noté que tant par sa composition que par son fonctionnement, ce comité risquait d’allourdir le processus par l’ajout d’une bureaucratie inutile, coûteuse, complexe et qui n’améliorait pas nécessairement le système. Par ailleurs, les membres seraient nommés par la corporation professionnelle, ce qui irait à l’encontre de leur indépendance d’action.

- Le public demeurerait exclu du comité de discipline et des professionnels allaient continuer seuls à juger leurs pairs.
- Même si l’avant-projet de loi ajoutait deux membres du public aux cinq professionnels déjà présents au sein du conseil d’administration de l’Office des professions, cette formule, en raison des règles sur le quorum, n’assurait pas la présence d’un membre du public à chacune des réunions de l’Office. Par contre, un renforcement de son pouvoir de surveillance des corporations professionnelles marquait un net progrès mis de l’avant par la nouvelle législation.

Au terme de nos observations, nous avons proposé un mécanisme disciplinaire indépendant des corporations avec une participation accrue du public et des instances décisionnelles au service de la transparence et de l’imputabilité administrative.

Afin d’assurer cette indépendance du mécanisme, nous avons recommandé que :

- L’examen des plaintes soit confié à une personne indépendante de la corporation professionnelle, soit l’officier responsable de la déonto-

logie professionnelle relevant de l'Office des professions, nommé et rémunéré par lui. Cette personne serait choisie parmi les membres de la corporation après consultation de celle-ci. Cette fonction remplacerait celle du syndic. Ces officiers, de par leur rattachement à l'Office des professions, pourraient développer une philosophie commune d'enquête. Par ailleurs, la décision de l'officier pourrait être révisée par le tribunal de la déontologie professionnelle.

- Le tribunal de la déontologie professionnelle regrouperait les différents comités de discipline issus de chaque corporation favorisant la cohérence dans les décisions, et permettant une rationalisation des ressources. Le public aurait son mot à dire par sa participation aux comités de discipline. Ceux-ci ne seraient plus formés exclusivement de trois professionnels. Ils seraient composés d'un professionnel de la corporation visée, d'un représentant du public et seraient présidés par un avocat. De plus, les comités seraient, conformément aux chartes des droits et libertés, des organismes indépendants et impartiaux parce que leurs membres seraient nommés par le Conseil des ministres.
- Les parties en cause disposeraient d'un droit d'appel devant un juge de la cour du Québec.
- Le nombre de représentants des consommateurs de services professionnels au sein de l'Office des professions devrait être accru par rapport à la proposition de l'avant-projet de loi en vue d'assurer un meilleur équilibre des intérêts représentés.

Pour être crédible et efficace, il m'apparaît évident que le système doit avant tout garantir la protection du public, priorité d'action qui doit, de loin, primer sur l'autogestion de la discipline par les corporations. En somme, la discipline professionnelle ne peut relever exclusivement des professionnels concernés et c'est sur un partage de responsabilités qu'est fondée la formule que je propose en remplacement d'un modèle que j'estime périmé.

CONNAISSEZ-VOUS LE PROTECTEUR DU CITOYEN? : UNE PRODUCTION VIDÉO FAIT LES PRÉSENTATIONS

*En peu de temps, plus de gens savent
qu'ils peuvent faire appel à nous.*

Mon dernier rapport annuel faisait état des travaux de la Commission des institutions chargée d'étudier la mission et le fonctionnement du Protecteur du citoyen. Entre autres recommandations, la Commission insistait notamment sur l'importance de chercher à faire connaître l'institution le plus largement possible par la population. L'efficacité du recours est, naturellement, liée au fait que les gens en connaissent l'existence, en comprennent le mandat et songent à porter plainte. Cette préoccupation rejoignant les miennes, j'ai donc produit cette année un document vidéo qui explique simplement le rôle du Protecteur du citoyen, ses pouvoirs, son autonomie d'action, sa neutralité, ses enquêtes, ses résultats, les secteurs où il n'intervient pas, et la façon d'avoir accès à ses services. *Connaissez-vous le Protecteur du citoyen?*, tel est le titre de cette production d'une durée de dix minutes. Un guide d'accompagnement, brochure de seize pages, en décrit le contenu et offre des pistes de discussion lors des présentations en groupe. Le document vidéo et la brochure sont disponibles en français et en anglais, et les personnes qui désirent obtenir une copie de la vidéocassette adressent leur demande de prêt à nos bureaux. Une affiche de promotion de la production vidéo est aussi distribuée.

Autre moyen de communication parmi ceux utilisés, *Les Chroniques du Protecteur du citoyen* paraissent périodiquement et relatent, chaque fois, des plaintes reçues par nos services. Les récits, basés sur des faits véridiques, préservent cependant l'identité des plaignants. Ils illustrent la diversité des interventions du Protecteur du citoyen auprès des ministères et des organismes du gouvernement, allant du domaine agricole à celui des transports, en

passant par les prestations de dernier recours et l'aide financière aux étudiants. Outre les milieux gouvernementaux, cette publication vise une quantité considérable d'organismes multiplicateurs d'information. Cette année, 78 000 exemplaires de ces chroniques ont été diffusés.

**L'INDÉPENDANCE DU PROTECTEUR DU
CITOYEN : EN PÉRIODE DE
COMPRESSION DES SERVICES
GOUVERNEMENTAUX, IL IMPORTE DE
RÉGLER NOTRE ÉTERNEL PROBLÈME
D'INTERLOCUTEUR...**

Lequel, du Conseil du trésor ou de l'Assemblée nationale, est le plus apte à décider, en toute neutralité, des ressources budgétaires du Protecteur du citoyen? Lequel des deux est le mieux placé pour permettre à l'institution d'agir de façon indépendante à l'égard des pouvoirs publics qu'elle a pour mission d'évaluer? La réponse est connue et l'actuel interlocuteur du Protecteur du citoyen n'est pas le bon.

«Le Protecteur du citoyen ne devrait avoir aucun lien de dépendance avec le pouvoir exécutif.» Il y a exactement dix ans, le Protecteur du citoyen du temps, M. Yves Labonté, dénonçait ainsi dans son rapport annuel ce qu'il appelait le phénomène du «contrôleur contrôlé par le contrôle». En 1993, l'institution est toujours aux prises avec cette obligation de soumettre ses prévisions budgétaires au pouvoir exécutif plutôt que d'en discuter avec l'ensemble des élus ou avec une commission parlementaire, comme c'est le cas pour le Vérificateur général et le Directeur général des élections.

Cette contradiction évidente entre l'indépendance dont doit faire preuve le Protecteur du citoyen et son rattachement financier au gouvernement a été l'objet, ces dernières années, de plusieurs interventions de ma part auprès des autorités. Entre autres appuis de hauts responsables, j'ai recueilli, en 1988, celui du président du Conseil du trésor lui-même; à l'époque, ce dernier a communiqué avec le président de l'Assemblée nationale afin de suggérer que le Conseil du trésor tienne compte de l'avis du bureau de

l'Assemblée nationale dans la détermination du budget du Protecteur du citoyen. Plus tard, soit en 1991, la Commission des institutions de l'Assemblée nationale a également soulevé la question et a recommandé que les prévisions budgétaires et le plan d'action annuel du Protecteur du citoyen soient étudiés et approuvés par la Commission des institutions. Enfin, le président du Conseil du trésor m'écrivait au printemps dernier, m'assurant qu'il adhérerait au principe du rattachement du Protecteur du citoyen au pouvoir législatif.

Il reste à l'État à convenir de l'importance du transfert.

En attendant, quelles sont les répercussions de cette situation lors de compressions financières? Alors que par le passé, le Conseil du trésor avait fait preuve de réalisme à l'égard des besoins du Protecteur du citoyen, il y a eu revirement cette année : on a, unilatéralement et sans discussion, décidé de réduire l'effectif et les budgets. Ces réductions se sont répercutées notamment sur notre personnel d'enquête et ultimement, sur notre clientèle. Ayant toujours été rigoureux au plan de ses dépenses et de son expansion, le Protecteur du citoyen a d'autant plus durement ressenti les effets quotidiens de la diminution du nombre de ses employés.

Je l'ai déjà mentionné : les économies budgétaires de l'État vont vraisemblablement aller de pair avec une hausse des plaintes de la population. Dans ce contexte, le Protecteur du citoyen sera encore plus sollicité et la réduction des ressources affectera négativement les services. Ceci est vrai d'un simple point de vue pratique mais aussi sous un angle éthique puisque les compressions pourraient être interprétées, à juste titre, comme une entrave au travail de l'organisme qui a été créé pour juger des actes de l'administration.

De toute évidence, dès maintenant et pour les années à venir, l'aspect financier restreindra ou favorisera l'efficacité du Protecteur du citoyen. Le vis-à-vis étatique de l'institution sur ces principes n'est pas le bon.

En novembre 1991, la Commission des institutions a déposé un rapport qui recommandait, outre l'engagement de l'Assemblée nationale dont il vient d'être question, l'élargissement de la mission du Protecteur du citoyen. À la suite du dépôt du document, j'ai entrepris d'élaborer un projet de loi définissant le nouveau champ d'action envisagé : droit de regard sur les réseaux de l'éducation et de la santé, sur les bureaux d'aide juridique, sur une série d'organismes publics qui demeurent actuellement hors d'atteinte des citoyens. Peu après, il a été décidé par les autorités que le Ministre de la Justice serait chargé de piloter le projet de loi.

Et depuis lors? L'inefficacité des rencontres et la lenteur des progrès confirment un autre problème d'interlocuteur. Il faut savoir que l'étude d'un projet de loi par l'Assemblée nationale est nécessairement précédée d'un exercice de justification, travail effectué ici par le Protecteur du citoyen devant des comités de fonctionnaires; or ceux-ci, en tant que bureaucrates, ne sont pas les personnes les mieux placées pour trouver avantage à une augmentation des pouvoirs du Protecteur du citoyen. Ils sont en conflit d'intérêts. De ce fait, la dynamique, si je puis employer ce terme, fait défaut et le projet de loi piétine.

**LES PRINCIPAUX SECTEURS
D'INTERVENTION DU PROTECTEUR DU
CITOYEN EN 1992-1993**

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION

Les quotas de lait et l'indépendance des organismes quasi judiciaires

À l'occasion d'une plainte provenant de producteurs de lait, nous nous sommes interrogés sur l'autonomie réelle de la Régie des marchés agricoles. Certains propos tenus par le Ministre de l'Agriculture, lors d'une commission parlementaire, pouvaient donner l'impression que cet organisme, qui doit prendre ses décisions de façon indépendante du Ministère, était voué à devenir un simple exécutant.

En mars 1992, des producteurs laitiers ont demandé l'intervention du Protecteur du citoyen dans le dossier du lait de consommation et de transformation. Leur plainte concernait plus précisément les changements qui allaient être prochainement apportés à la Loi sur la mise en marché des produits agricoles; selon les personnes qui se sont adressées à nous, les modifications législatives annoncées allaient à l'encontre de la reconnaissance de leurs droits acquis en matière de droits de production (quotas). C'est donc dans le but d'en empêcher l'adoption que ces producteurs ont fait part de leurs difficultés au Protecteur du citoyen qui, après enquête, a décidé de ne pas se prononcer sur le contenu de la nouvelle législation. Par contre, c'est dans le cadre de cette affaire que nous avons pris connaissance des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation qui a procédé à l'étude et à l'adoption du projet de loi en question.

Lors des séances, on a, entre autres, discuté des fonctions de la Régie des marchés agricoles comme tribunal administratif chargé, dans ce cas-ci, d'entendre le point de vue de la Fédération des producteurs de lait du Québec ainsi que tous les

intervenants, et responsable également du suivi à donner à leurs demandes lors de l'élaboration de la réglementation en matière de mise en marché du lait (contingentement de la production, procédure de mise en vente en commun, etc.). Or, la Régie dispose d'importants pouvoirs dans ce processus dont celui «de vérifier de la façon qu'elle juge appropriée l'opinion des producteurs sur ce règlement (...)». À cette fin, la Régie, bien qu'elle n'y soit pas obligée, invite les personnes et les groupes intéressés à faire valoir leurs positions lors d'auditions publiques.

Dans l'exercice de ses pouvoirs, la Régie se doit de conserver son ouverture d'esprit, garante de son autonomie décisionnelle et donc de son impartialité. De plus, dans ce domaine comme dans bien d'autres, il importe de préserver l'image d'indépendance afin que les citoyens puissent conserver leur confiance en l'organisme. Et c'est à ce sujet que la lecture des débats en commission parlementaire nous a inspiré certaines remarques que nous avons transmises au Ministre concernant les propos qu'il y a tenus à l'égard de la Régie des marchés agricoles. Nous nous sommes également questionnés, toujours en rapport avec la notion d'autonomie de l'organisme, sur la présence du président de la Régie aux côtés du Ministre lors de la tenue de la Commission.

Voici, tels qu'extraits des débats, les commentaires du Ministre sur lesquels nous nous sommes attardés :

«Nous retrouvons dans le présent projet de loi, les points principaux pour faire en sorte que la Régie puisse être mandatée d'appliquer ce que nous souhaitons qui soit appliqué. (...) On mandate tout simplement la Régie, maintenant, d'être habilitée à faire ce que nous souhaitons qu'elle fasse...»

Selon nous, cette déclaration semblait porter atteinte à la crédibilité de l'organisme lorsqu'il devrait, en toute impartialité, écouter les citoyens et statuer sur des aspects litigieux. Par ailleurs, le fait, pour le président de la Régie, d'avoir pris

place aux côtés du Ministre pouvait être interprété comme un acquiescement à ces propos et pouvait faire craindre que la Régie perde son indépendance sur l'appréciation des politiques émises par le Ministère lors de l'analyse des problèmes. Or, l'indépendance a été attribuée à ce genre d'organisme pour la protection des citoyens. Elle constitue une assurance contre l'ingérence des pouvoirs publics.

Nous avons dès lors attiré l'attention du Ministère sur ce que nous considérons comme des comportements apparemment contraires au respect des droits de citoyens ou de groupes de citoyens.

Quelques jours plus tard, le Ministre nous a fait parvenir une réponse nous assurant qu'il se souciait véritablement de l'autonomie de la Régie. Bien qu'ayant eu l'occasion, lors des débats, d'exprimer clairement les visées de son Ministère au sujet des aspects discutés, il n'avait nullement l'intention, nous a-t-il souligné, d'affecter de quelque façon que ce soit l'indépendance et l'impartialité de la Régie et de ses membres.

Les explications fournies nous ont permis de croire que notre intervention avait suscité la réflexion attendue de la part des autorités, ceci afin que, dans l'avenir, les mandats respectifs soient nettement différenciés.

LE MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION

Dans un mois, dans un an...

Des plaintes de nouveaux arrivants nous disent que, parmi les formalités à l'entrée, il y a l'épreuve de patience...

Cette année, un plus grand nombre de personnes nouvellement arrivées au pays se sont tournées vers le Protecteur du citoyen pour lui soumettre leur différend avec l'administration publique. Nos statistiques révèlent en fait une hausse de l'ordre



de... 500 %. Précisons tout de suite que le taux est cependant plus saisissant que le total, soit 70 cas au lieu des 13 de l'an dernier. On ne parle donc pas d'affluence mais certainement d'une augmentation significative.

Des délais indus

Un problème majeur ressurgit fréquemment à travers les plaintes reçues par le Protecteur du citoyen concernant le Ministère, soit les délais administratifs. Les personnes qui ont à les subir sont des gens établis au Québec depuis peu et qui sont aux prises avec une série de démarches se rapportant directement à leurs conditions de vie et à leurs possibilités de s'intégrer. Par ailleurs, étant donné les deux niveaux de compétence sur l'immigration, il est quelquefois difficile de savoir où les choses retardent.

Lorsque le Ministère correspond avec des destinataires à l'étranger, les délais d'attente s'allongent parfois indûment. Les difficultés de communiquer avec certains pays sont réelles, nous en convenons, mais elles ne doivent pas servir de prétexte pour excuser l'attitude attentiste de certains services.

Des cas portés à notre attention ont fait ressortir que les processus bureaucratiques avaient eu pour effet de retarder de façon inacceptable des attestations d'équivalences. Or, ce document qui confirme le degré de formation d'un immigrant par rapport aux normes de nos programmes d'enseignement est un préalable essentiel pour qui désire chercher du travail dans le pays d'accueil. Dans un contexte où la recherche d'emploi s'avère déjà une entreprise complexe et incertaine, l'administration devrait avoir le souci de produire avec diligence ce qui constitue pour la personne la preuve de ses acquis et de ses compétences.

Le Ministère a aussi été à l'origine de délais beaucoup trop longs en matière de parrainage. Il s'agit ici d'une formalité à remplir par le garant, c'est-à-dire par un Canadien ou un résident permanent qui se porte responsable financièrement, pour

une période de dix ans, d'une personne qu'il désire faire venir de l'étranger afin qu'elle puisse s'établir au Canada. Le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration agit ici de concert avec l'instance fédérale en fonction de leurs compétences réciproques, mais il lui revient de convoquer le garant dès que son partenaire d'Ottawa l'informe du dépôt de la demande de parrainage. Or, nous avons dû intervenir pour des personnes qui, voulant se porter garantes, avaient dû, après avoir fait leur demande, attendre plusieurs mois pour signer le formulaire d'engagement. Comme le processus est loin de se terminer là, que bien d'autres facteurs peuvent ralentir le cours des choses et que, au surplus, des familles et des proches vivent des séparations qui se prolongent, on doit tout mettre en oeuvre pour accélérer le traitement des cas. Signalons toutefois que des améliorations réelles ont été apportées par les services administratifs concernés.

Les attestations d'équivalences : Les attestations d'équivalences émanent du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration et constituent la reconnaissance officielle de la valeur d'un diplôme obtenu à l'étranger. Plusieurs citoyens se plaignent que les attestations déprécieraient la valeur des études poursuivies à l'étranger.

les calculs sont contestés : Le problème est souvent réel et tient à un mode de calcul possiblement arbitraire. En effet, on évalue quantitativement le nombre d'années de scolarité postsecondaire en comparaison avec le système scolaire québécois. On prend soin aussi de faire les vérifications sur les institutions et sur le type de formation dispensée. Un des motifs de plaintes est que, dans la mise en parallèle des systèmes d'éducation, on ne tiendrait pas compte du fait que le niveau collégial n'existe pas ailleurs. Dès lors, l'évaluation des études postsecondaires met souvent sur le même pied les deux premières années d'un premier cycle universitaire à l'étranger et nos deux années de formation collégiale. Ainsi, une personne ayant obtenu un diplôme

universitaire au terme de quatre années d'études dans un autre pays ne se verra souvent reconnaître que l'équivalent de deux années universitaires, ce qui ne correspond pas au Québec à un diplôme terminal de premier cycle. À cet égard, nous traitions récemment deux plaintes concernant des étudiants respectivement originaires d'Europe et d'Asie, tous les deux admis par des universités québécoises à des études de doctorat alors que le système d'évaluation du Ministère ne leur reconnaissait même pas un baccalauréat...

Nous avons pu constater que l'attestation d'équivalences ne donnait pas toujours une appréciation juste de l'enseignement reçu et nous avons transmis nos commentaires à ce sujet au Ministère. Jusqu'à maintenant, aucune solution n'a été apportée par les autorités. Nous prévoyons poursuivre nos démarches.

**Parrainage et violence
conjugale : la rupture de
l'engagement est
parfois la seule voie**

Un engagement de parrainage rend le garant responsable du parrainé pendant dix ans. Même si ce dernier obtient la citoyenneté canadienne, le garant demeure responsable de subvenir à ses besoins pour la période prévue. Autrefois, le Ministère avait accepté de suspendre certains engagements pour des motifs exceptionnels. Depuis quelques années, il est devenu rigide, n'appliquant la procédure d'annulation que si la personne parrainée n'est pas encore établie au Canada.

Des plaintes nous ont révélé que cette pratique pouvait porter préjudice à des garants. Dans deux cas, des garantes se sont ainsi retrouvées victimes de partenaires violents qu'elles avaient parrainés et qu'elles ne pouvaient donc plus héberger. À l'issue de procès, des jugements ont d'ailleurs établi la culpabilité de ces hommes. Dans chacune des situations, le partenaire a, par la suite, reçu des prestations de la sécurité du revenu, avec le risque pour la garante de devoir un jour rembourser ces prestations. Nous avons suggéré à l'une d'entre elles de tenter d'obtenir une annulation de son

engagement auprès du Ministère. Ce dernier refusa de l'accorder. Parallèlement, nous avons toutefois eu l'assurance du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu qu'il suspendrait tout recours contre les garantes étant donné les deux jugements rendus.

En février 1993, nous avons soumis le même problème au Ministère en faisant valoir cette épée de Damoclès au-dessus de la tête des garantes. À la suite de notre intervention, le Ministère s'est engagé à revoir ces cas et à nous fournir une réponse dans les plus brefs délais.

La révision est trop étroite

Le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration ne dispose pas, à l'interne, de mécanismes formels de révision indépendants des personnes ou du service ayant pris la décision initiale. Certains cas plus complexes sont référés au Service de traitement des cas spéciaux, toutefois il ne s'agit pas là, à proprement parler, d'un palier de révision mais plutôt d'une structure assimilable à un bureau de plaintes. Par ailleurs, le tribunal administratif qui agit en ces matières, soit le Bureau de révision en immigration, a une compétence trop étroite puisqu'elle exclut des volets importants de l'activité du Ministère. On écarte notamment toutes les décisions relatives à la sélection des ressortissants étrangers et celles qui concernent les différents services que le Ministère offre aux nouveaux arrivants. De nombreux cas font donc l'objet d'une révision par ceux qui ont pris la première décision : telle est la situation pour les attestations d'équivalence. Selon nous, le Bureau de révision en immigration devrait voir son mandat élargi afin d'offrir à la clientèle un véritable recours impartial.

Parmi les plaintes reçues...

Un exercice de persévérance

Un citoyen établi au Québec décide d'y faire venir son épouse demeurée dans le pays d'origine. Il entame

donc les démarches pour devenir le garant de sa femme, adresse une demande de parrainage au Centre d'immigration du Canada et acquitte les frais exigés par les services fédéraux (450 \$). Ceci se passe en octobre 1992.

Trois mois s'écourent. Le citoyen attend toujours. Normalement, sa demande de parrainage aurait dû lui valoir une convocation du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec. En effet, c'est à ce Ministère qu'est transmise la demande de parrainage d'abord examinée par les instances fédérales, car c'est l'administration québécoise qui s'occupe de la signature de l'engagement auquel par la suite se conforme le garant. Le citoyen s'informe alors auprès du ministère québécois : où en est le dossier? On lui répond qu'un délai de six mois est tout à fait courant. Cette personne juge qu'il s'agit d'une attente inacceptable et c'est la raison pour laquelle elle s'adresse au Protecteur du citoyen.

Celui-ci fit enquête pour déterminer lequel des niveaux, fédéral ou provincial, était responsable de ce délai. Ses recherches révélèrent que c'était le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration qui avait tardé à donner suite à la demande expédiée à ses services par le gouvernement canadien.

***Le résultat
de l'intervention***

Nous avons demandé au Ministère d'agir plus rapidement. Peu de temps après, le citoyen rencontrait un conseiller du Ministère et signait l'engagement en faveur de son épouse.

Par ailleurs, ayant appris que le Ministère accusait des retards de quatre à six mois dans le traitement des demandes de parrainage, le Protecteur du citoyen lui a fait part de ses préoccupations. Déjà sensibilisé au problème, le Ministère a alors pris des mesures pour accélérer le processus.

Dossier perdu!

Une étudiante d'origine étrangère poursuit une formation universitaire au Québec depuis trois ans. Elle termine son baccalauréat dans une université située en région et projette de s'inscrire à la maîtrise. Conformément à la loi et à la réglementation, elle s'est assurée, chaque année, de renouveler son certificat d'acceptation du Québec délivré par le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration. Ce document est fourni aux personnes désirant séjourner temporairement au Québec pour y étudier, y travailler ou bénéficier de soins médicaux spécialisés. Une fois le certificat émis, Emploi et Immigration Canada délivre un visa de séjour à titre d'étudiant, renouvelable lui aussi à tous les ans.

À la fin de ses études de premier cycle en décembre 1991, l'étudiante entreprend de renouveler son certificat d'acceptation en s'adressant à un bureau régional du Ministère. Comme elle n'a pas encore reçu de preuve de son admission à la maîtrise de la part de l'université, elle en avertit le bureau du Ministère et s'engage à faire parvenir ce document dès qu'elle l'aura. Elle le reçoit en février 1992 et l'achemine au bureau régional du Ministère.

Sans nouvelles de l'administration, elle téléphone en mars au service concerné. On lui répond qu'on n'a pas son dossier, pas plus que les documents qu'elle a fait parvenir récemment. On lui suggère d'appeler dans d'autres bureaux régionaux ainsi qu'à Montréal. Partout, aucune trace de son dossier. Le Ministère lui conseille même de reprendre ses démarches à zéro; ce à quoi elle se plie pour être en mesure de régulariser sa situation pour quelques mois. Entre-temps, son visa de séjour fédéral expire. Elle avait pris soin, en février, d'informer Emploi et Immigration Canada des motifs de son retard à renouveler son visa. Par la suite, toutefois, elle avait omis de renouveler ses démarches au moment de l'expiration du délai accordé par le fédéral. Cette fois, il lui en coûte 100 \$ d'amende.

En mai 1992, la situation de l'étudiante est donc précaire. Cette personne s'adresse au Protecteur du citoyen en juin.

***Le résultat
de l'intervention***

L'enquête confirma la version de l'étudiante. Le Ministère avait bel et bien perdu son dossier et on ignorait pourquoi. Comme l'étudiante avait conservé des photocopies de certains des documents, elle put prouver que sa situation était régulière. Nous avons demandé au Ministère de réparer l'erreur et d'émettre un nouveau certificat d'acceptation pour les études de maîtrise. Le Ministère accepta, sans hésitation, de lui donner rendez-vous à sa convenance. Il s'engagea également à lui accorder son certificat sur place, dès présentation de son admission à l'université et des preuves de ses capacités financières à subvenir à ses besoins. Le tout fut conclu en août 1992.

LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

La fin d'une pratique d'exclusion

Certains élèves n'étaient tout simplement pas autorisés à se présenter à leurs propres examens!

Au cours de l'été 1992, le Conseil permanent de la jeunesse a adressé au Protecteur du citoyen une demande d'enquête sur le rôle du ministère de l'Éducation en ce qui a trait à une pratique de certaines commissions scolaires d'exclure des élèves du secondaire des épreuves ministérielles de fin d'année. Précisons qu'un jeune risquait de ne pas être admis aux examens en question si sa commission scolaire jugeait



qu'il avait accumulé un trop grand nombre d'absences en classe ou encore s'il présentait un rendement insuffisant. Nos recherches ont donc eu pour but de cerner la politique du Ministère concernant la participation des élèves aux évaluations de fin d'année et de découvrir les moyens mis en oeuvre par l'administration afin d'assurer un droit égal d'accès aux épreuves pour l'ensemble des élèves.

Diverses démarches et discussions auprès des fonctionnaires concernés ont révélé que le Ministère avait déjà été saisi de ce problème en juin 1988 à la suite d'exclusions contestées. Plus tard, l'entrée en vigueur de la Loi sur l'instruction publique et du nouveau Régime pédagogique, en 1990, devait confirmer le rôle du Ministère en matière d'admission des élèves aux épreuves. Malgré cette modification législative majeure, le problème des élèves exclus a constamment refait surface. En dépit des positions du Ministère et de ses interventions, l'application de la loi à ce sujet est demeurée inégale d'une commission scolaire à l'autre.

En mai 1992, le Ministère a de nouveau condamné les pratiques d'exclusions dans une circulaire administrative, document destiné aux commissions scolaires pour les guider dans la mise en oeuvre de la loi. À quelques semaines seulement des examens, l'envoi de la circulaire n'a cependant pas endigué le mouvement d'exclusion déjà amorcé dans les commissions scolaires. En effet, le Ministère a dû organiser, pour une deuxième année consécutive, une session spéciale d'examens pour les élèves concernés, ceci afin de pallier à l'attitude des commissions scolaires et de garantir aux élèves un traitement adéquat. Au préalable, le Ministère avait dû d'abord procéder au recensement systématique des plaintes et des exclusions pour l'ensemble des commissions scolaires.

Nos recherches nous ont également révélé l'existence d'études qui analysaient l'impact de l'absence des élèves aux examens. Sans entrer dans les détails des conclusions, mentionnons seulement qu'on y révélait que le taux des élèves exclus aux épreuves atteignait jusqu'à 5 % et que, au-delà de la mise à l'écart

de ces jeunes, on pouvait constater des effets négatifs de cette pratique sur l'ensemble du groupe et ses chances de réussite scolaire.

De plus, nous avons aussi porté attention à un autre élément qui pouvait illustrer la tolérance du Ministère envers les exclusions d'étudiants, soit la publication annuelle, par le Ministère, des résultats des élèves à ses examens pour tout le Québec. Au moment de notre enquête, ce rapport grand public est paru sous le titre «Les résultats d'ensemble et par commission scolaire des épreuves du ministère de l'Éducation de juin 1991». Il s'agissait donc ici d'un document de classification des commissions scolaires dressant une hiérarchie, en quelque sorte, avec les positions respectives par rapport à la moyenne provinciale. Nul doute que cette formule de présentation ne pouvait qu'encourager la compétition entre commissions scolaires et la volonté de se situer convenablement dans l'échelle. Sans trouver là une raison unique de vouloir écarter des élèves moins performants, nous en avons déduit que le palmarès favorisait la «course aux notes»...

Devant ces constats, il nous a semblé évident que les élèves du Québec n'avaient pas tous droit à un traitement égal puisque le Ministère ne mettait pas un terme net aux pratiques d'exclusions.

Selon nous, bien avant que nous agissions dans ce domaine, le Ministère était suffisamment renseigné sur l'ampleur du phénomène et sur ses retombées pour y mettre fin par des gestes administratifs fermes posés dans des délais tenant compte de l'échéance des examens. Concernant plus particulièrement cette fin d'année scolaire 1992, le Ministère s'était placé dans l'obligation de jouer un rôle qui aurait dû l'être par les commissions scolaires et d'assumer les coûts du dédoublement des épreuves.

Nous avons transmis notre position aux autorités du Ministère et leur avons demandé quelles seraient les mesures envisagées pour régler définitivement cette situation.

Dans sa réponse, le Ministère a convenu de la nécessité d'empêcher à l'avenir toute exclusion d'élèves aux épreuves ministérielles. À cet effet, le règlement a été précisé pour confirmer officiellement le caractère illégal d'une telle pratique et forcer ainsi les commissions scolaires à abroger leur règlement interne imposant des conditions d'admissibilité aux examens. Le Ministère s'est engagé également à modifier la présentation de son rapport «grand public» concernant les résultats d'ensemble aux examens de fin d'année. Plutôt que basée sur les notes, la classification tiendra compte désormais de l'ordre imposé par... l'alphabet.

Selon nous, ces mesures apportent des réponses valables à nos préoccupations. Il conviendra dès lors de surveiller si les commissions scolaires se conformeront à la politique du Ministère, abandonnant ainsi une habitude bien ancrée pour certaines d'entre elles. Nous comptons que le Ministère exerce maintenant la vigilance requise.

**L'accès au second
diplôme professionnel
de niveau secondaire :
suite et fin?**

Dans les deux derniers rapports annuels du Protecteur du citoyen, il était question notamment de l'accès à un second diplôme professionnel au secondaire. Par le passé, des plaintes nous sont parvenues, dénonçant le fait que le Ministère refusait aux commissions scolaires le financement des études pour des élèves désireux d'obtenir cette deuxième attestation. Il en découlait que les frais exigés freinaient les projets d'études des intéressés qui finissaient par y renoncer. Pour différents motifs qui se résumaient finalement à traiter plus équitablement cette catégorie d'élèves et à favoriser la formation, nous avons alors demandé au Ministère de revoir ses politiques et d'accorder les fonds demandés. Peu après, les autorités ont consenti à d'intéressants assouplissements, et l'admission à un second diplôme sans frais est devenue possible mais à deux conditions : détenir son

premier diplôme ou certificat antérieur depuis au moins une année, et s'inscrire à un minimum de quinze unités par session.

Tout en voyant là une amélioration par rapport à la situation qui prévalait, nous avons poursuivi nos démarches afin de faire abolir le délai d'un an. Nous considérons en effet que cette condition n'était pas imposée aux étudiants des cycles collégial et universitaire et qu'elle allait à l'encontre d'une logique favorisant réellement la formation scolaire et le recyclage. À notre avis, les aménagements maintenaient une forme de discrimination.

Au cours des derniers mois, les discussions entre le Ministère et le Conseil du trésor ont porté fruit et ce dernier a accepté d'abolir définitivement le délai d'attente imposé jusqu'alors aux élèves désireux d'acquérir un second diplôme.

Parmi les plaintes reçues...

Toute une histoire pour un 7!

Le présent cas constitue un exemple éloquent de la rigidité administrative du Ministère envers les citoyens.

Voici les faits. Un enseignant a complété un certificat, dans un programme universitaire reconnu par le ministère de l'Éducation, pour lequel il a obtenu 31 crédits. Il adresse alors à ce Ministère une demande de révision de sa classification professionnelle afin de se faire reconnaître une année de scolarité supplémentaire. Une réponse favorable lui procurerait un avancement d'échelon et, de ce fait, une augmentation salariale appréciable. Afin de remplir les exigences requises pour l'obtention de cette année de scolarité supplémentaire, il doit avoir réussi au moins 24 crédits durant son certificat.

Or le Ministère ne lui reconnaît que 23 crédits sur les 31 sanctionnés par l'université. L'enseignant conteste cette décision auprès du Comité de révision du Ministère puisqu'il a effectivement complété 24 nouveaux crédits, les 7 autres lui ayant été alloués en équivalence par l'université, dont 4 crédits pour un cours et 3

pour un autre. Comme il essuie à nouveau un refus, il décide de faire appel au Protecteur du citoyen.

À la suite de son enquête, le Protecteur du citoyen constate que le problème découle de l'application stricte, par le Ministère, d'une règle du Manuel d'évaluation de la scolarité. Cette règle stipule que les équivalences accordées doivent être soustraites du nombre total des unités (ou crédits) imposées à l'étudiant dans le programme qu'il poursuit. Or, le programme concerné dans cette affaire est fixé à 30 crédits, et non à 31, et l'université a déjà accordé à notre enseignant 7 crédits en équivalence. Donc, $30 - 7 = 23$, ce qui correspond, selon la règle utilisée par le Ministère, à la scolarité maximum pouvant lui être accordée.

Il était dès lors évident pour le Protecteur du citoyen que l'application à la lettre du manuel causait un préjudice déraisonnable à l'enseignant puisque le Ministère lui reconnaissait moins de crédits que ce qu'il avait dû faire en réalité, soit 24, pour l'obtention de son diplôme. Le Ministère admit plus ou moins le caractère douteux et préjudiciable de sa décision, mais il maintint toujours la rigidité de sa position, sans doute par crainte d'un précédent. Le Protecteur du citoyen expliqua donc finalement le problème à l'université concernée, qui émit par la suite un nouveau relevé de notes accordant 3 crédits en équivalence à l'enseignant au lieu de 4 pour le cours en question. L'honneur était sauf pour le Ministère qui pouvait maintenant appliquer sa règle et accorder les 24 crédits réellement réussis.

***Le résultat
de l'intervention***

Le Ministère accepta de produire une nouvelle attestation de scolarité comprenant une année de scolarité supplémentaire. L'employeur de l'enseignant révisa donc le classement de ce dernier et accepta de payer toute la rétroactivité en rapport avec son augmentation salariale. Tous les chemins mènent à Rome...

LE MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA SCIENCE

Deux tendances

On a tout mis en oeuvre pour répondre plus efficacement aux demandes d'aide financière. Mais la rigidité administrative a encore cours

De toutes les plaintes reçues cette année concernant le Ministère, 98 % sont reliées à l'aide financière aux étudiants. Ceci s'explique, bien entendu, par la nature même du programme et par l'ampleur de la clientèle. Les responsables de ce secteur sont toutefois conscients de certaines failles et ont, au cours des derniers mois, concentré leurs efforts notamment en matière d'information et de délais de traitement des demandes. On a aussi augmenté le personnel du Service de l'accueil et des renseignements. Par ailleurs, un système de téléphonie interactive doit être mis en place pour permettre aux étudiants de consulter en tout temps et gratuitement leur dossier d'aide financière. De plus, on nous a fait part de mesures visant à réduire les délais lorsque des documents s'ajoutent à une demande initiale d'aide. Le Ministère a également mis à la disposition des étudiants et des institutions financières de l'information supplémentaire sur le remboursement des emprunts scolaires.

Ajout de personnel, utilisation plus poussée des réseaux de communication, réduction de délais administratifs, nouveaux outils d'information, nous croyons qu'il s'agit là d'initiatives valables et prometteuses.

Les faillis libérés : le problème refait surface

Dans son rapport annuel 1990-1991, le Protecteur du citoyen a fait état de cette injustice à l'endroit des personnes qui, ayant reçu un prêt du Ministère, avaient dû, par la suite, déclarer faillite pour des raisons financières, et étaient, de ce fait, libérées de toute dette par le tribunal; plus tard, lorsque ces étudiants

faisaient une nouvelle demande d'aide financière, le Ministère refusait d'y donner suite, tant qu'il n'y avait pas eu entente de remboursement. Nous avons alors mentionné au Ministère que cette pratique était illégale. Par la suite, l'administration avait révisé son attitude et avait considéré admissibles à l'aide les faillis libérés.

Au cours des derniers mois, des plaintes ont ressurgi : le remboursement d'un premier emprunt réapparaît comme conditions préalables à l'obtention de toute aide future.

Nous sommes donc intervenus à nouveau et avons de plus suggéré au Ministère de revoir toutes les décisions qui ont été prises en ce sens en cours d'année.

Nous attendons toujours une réponse du Ministère.

**La gestion des cas
urgents : des lenteurs
subsistent**

L'an dernier, la situation précaire d'étudiants admissibles à l'aide financière pour une deuxième année consécutive et qui se trouvaient sans emploi d'été et sans autres ressources financières nous avait paru des plus préoccupantes : ils étaient exclus de l'aide financière aux étudiants et de la sécurité du revenu parce qu'ils étaient étudiants à la session d'hiver précédente, qu'ils devaient l'être à nouveau à la session d'automne, et qu'ils conservaient leur statut d'étudiant durant l'été. Selon la Loi sur la sécurité du revenu, ce statut leur enlevait le droit à l'aide sociale. Selon la Loi sur l'aide financière, ils ne pouvaient toucher une première tranche d'aide qu'au moment de la reprise des cours à l'automne.

Notre intervention auprès des ministères concernés a donné lieu à des solutions engageant les deux administrations. Sans entrer dans des détails de procédure, précisons qu'on a alors élargi à un plus grand nombre d'étudiants démunis la possibilité d'être considérés comme «réputés inscrits», ce qui confère à leur demande un caractère prioritaire assorti d'un versement accéléré

de l'aide financière durant la période des vacances. De plus, le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu identifie maintenant les étudiants en état de dénuement et en avise le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science pour action appropriée.

De façon générale, nous avons noté des améliorations. Il demeure toutefois que le régime d'aide financière aux étudiants n'a pas, au départ, été élaboré pour répondre aux situations les plus urgentes. Ainsi, le règlement qui détermine les modalités d'attribution du régime n'est adopté qu'au début de l'été, bien après que certaines situations d'urgence soient portées à l'attention du Ministère. Par ailleurs, les processus du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science (certificat de prêt, action des institutions financières) ne parent pas aux besoins pressants.

En somme, même si le système s'est amélioré, il faut se demander si le jumelage de ministères génère encore des lenteurs. Il y a place à améliorations.



**La dérogation : et si on
était en train d'en
prendre l'habitude?**

Lorsque toute une série de cas similaires se règlent par voie de dérogation et mènent à des décisions identiques de l'administration, il y a lieu de s'interroger sur les normes applicables. Après tout, l'accumulation de cas d'exception semblables tend à démentir le caractère exceptionnel...

Le problème affecte des étudiants qui touchent de l'aide financière du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science après avoir reçu des prestations de la sécurité du revenu pendant une partie du trimestre précédent. Voici, la situation :

- En matière d'aide financière aux étudiants, l'année d'attribution débute le 1er mai. Les «dépenses admises», c'est-à-dire tous les frais de subsistance et autres dont le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science tient compte, de même que la «contribution de l'étudiant» établie en fonction de ses revenus, sont normalement fixées en incluant le trimestre d'été, même si le requérant n'est pas aux études durant ce trimestre.
- Si une personne reprend les études au trimestre d'automne, comme c'est le plus souvent le cas, et a touché des prestations de la sécurité du revenu pendant tout l'été précédent, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science ne lui accorde aucune «dépense admise» pour ce dernier trimestre. Cette politique a pour but d'éviter que deux ministères soutiennent financièrement le même individu pour une période donnée. En contrepartie, le Ministère ne lui impose aucune contribution pour ce même trimestre si ses seuls revenus sont constitués des prestations de dernier recours.

Ce système paraît logique et équitable et ne pose aucun problème pour la clientèle qui a bénéficié de ces prestations pendant la totalité du trimestre d'été. On pénalise toute-

fois la personne qui reprend ses études au trimestre d'automne ou d'hiver et qui n'a touché des prestations de la sécurité du revenu que durant une partie du ou des trimestres précédant ce retour.

Le Ministère a donc reconnu que cette façon de procéder n'était pas conforme à l'esprit du règlement. Toutefois, invoquant le petit nombre de cas de cette nature soumis à son attention, l'administration a refusé de modifier ses pratiques. Par contre, on se disait prêt à corriger la première décision rendue lorsque l'étudiant aurait recours à la dérogation.

Or, le pouvoir de dérogation appartient au Ministre qui peut, dans certains cas, aller au-delà de la loi et des règlements sur l'aide financière aux étudiants afin de rendre des étudiants admissibles au régime alors qu'autrement ils n'auraient pu l'être. Le Ministre tient alors compte de circonstances exceptionnelles et considère également les cas où la poursuite des études est compromise pour des raisons financières.

Nous croyons que le raisonnement du Ministère est discutable. Lorsqu'on constate une lacune dans le texte du règlement, pourquoi faudrait-il de préférence recourir au pouvoir de dérogation du Ministre plutôt que de modifier un paragraphe en y ajoutant quelques mots qui corrigent l'anomalie pour tout nouveau cas du même genre? Peut-on penser que tous les étudiants qui auraient droit à une aide plus généreuse en sont nécessairement conscients? Et parmi ceux qui pourraient exercer leurs droits, ont-ils tous le réflexe et le temps de faire les démarches nécessaires auprès de l'instance de dérogation? Quant au Ministère, a-t-il vraiment intérêt à mobiliser son personnel et les membres de ses comités pour de longues discussions au sujet de «cas spéciaux», qui n'en seraient pas autrement?

Nous attendons du Ministère qu'il soustraie ces cas à l'examen du pouvoir dérogatoire et qu'il modifie le règlement.

Les nouveaux arrivants : Dans plusieurs cas, le Ministère a reconnu que les parents des nouveaux résidents permanents ne vivaient pas au Canada, n'y étaient

le casse-tête des formalités jamais venus et qu'il s'avérait pratiquement impossible de communiquer avec eux pour leur faire remplir des formulaires. De plus, pour beaucoup de ces étudiants originaires de pays en voie de développement, les démarches de l'administration pour s'enquérir des revenus des parents n'avaient aucune utilité. Ceci explique donc, que depuis 1991, le Ministère considère que la contribution des parents d'un résident permanent n'est pas prise en compte si ces gens vivent à l'extérieur du Canada.

Le règlement ne prévoit toutefois pas la même exemption à l'égard du conjoint d'un nouveau résident permanent, notamment d'un réfugié, lorsque ce conjoint habite hors du pays, que ce soit dans une zone où sévit la guerre, la dictature ou l'extrême pauvreté. Selon la logique du Ministère, ce conjoint est en mesure de remplir les formulaires prévus sans difficultés majeures et sans délais importants... y compris le document par lequel il autorise la vérification de ses revenus auprès du ministère du Revenu du Québec.

En introduction du rapport annuel, nous déplorons cette rigidité à vouloir appliquer des exigences bureaucratiques dans des pays en situation de crise, ou encore, dans des contextes totalement étrangers à nos pratiques administratives.

Prenons le cas de ce conjoint qui a autorisé la vérification de ses revenus mais qui n'est pas au bout de ses peines : lorsque le Ministère aura constaté que cette personne n'a pas produit de déclaration de revenus, il continuera d'exiger des documents qui n'existent pas dans le pays d'origine. On demande aussi des attestations portant sur les impôts payés alors qu'en Afrique, pour ne parler que de ce continent, on n'impose pas généralement de formalités fiscales aux particuliers. Par après, lorsque les documents commandés ne lui parviennent pas, le Ministère exige que le conjoint prouve l'état

de ses revenus par l'intermédiaire d'une ambassade, condition irréaliste puisque la diplomatie canadienne n'entend pas remplir ce rôle. Épilogue? La demande est alors considérée incomplète et on la rejette.

On nous a fait valoir que si l'étudiant ne pouvait fournir les documents requis, il pouvait faire revoir son cas par le Bureau de réexamen. Il s'agit ici du recours interne auquel peut s'adresser tout étudiant insatisfait d'une décision des services d'attribution de l'aide. Or, nous avons pu constater que le Bureau de réexamen a réglé quelques cas de ce genre et a ainsi évité à des étudiants de devoir joindre à leur demande les formulaires normalement remplis par le conjoint. On a alors agi, nous a-t-on dit, en raison de «motifs humanitaires». Il nous apparaît abusif de parler de situations réglées pour des motifs humanitaires... après avoir laissé les étudiants dans le dénuement total pendant des semaines et des mois!

Le principe de la contribution parentale : maintien et ajustements

Est-il nécessaire de revoir certains aspects de la contribution parentale? La question a donné lieu à une étude menée par le Protecteur du citoyen touchant l'obligation alimentaire telle que conçue et appliquée dans la Loi sur l'aide financière aux étudiants et la Loi sur la sécurité du revenu (voir aussi la section du présent rapport portant sur le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu).

La contribution parentale fait partie intégrante du régime d'aide financière aux étudiants. Elle consiste en un montant d'argent que l'étudiant est présumé recevoir de ses parents pour l'aider à poursuivre ses études collégiales ou universitaires.

Pour être exempté de la contribution parentale, donc pour être considéré comme autonome, l'étudiant doit être marié, avoir eu un emploi pendant deux ans ou détenir un diplôme universitaire de premier cycle.

Plusieurs plaintes ont révélé des problèmes en rapport avec les facteurs suivants :

- Le mode de calcul de la contribution parentale et les seuils jugés trop élevés;
- L'évaluation des besoins de l'étudiant qui reçoit gîte et couvert de ses parents;
- La prise en compte du revenu des deux parents lorsque ceux-ci sont séparés;
- La procédure peu adaptée aux familles où les rapports entre enfants et parents sont rompus.

Globalement, nous estimons que si le principe de la contribution parentale doit être maintenu, des ajustements importants sont nécessaires pour assurer un traitement plus équitable des demandes d'aide. La position précaire des familles les plus pauvres commande, par exemple, une nouvelle évaluation de leur capacité financière, et la remise en question des normes pour les familles séparées ou en conflits.

Nos conclusions sur les différents aspects de la contribution parentale ont donné lieu à un rapport spécial qui sera transmis sous peu aux autorités concernées.

**Les bourses pour
étudiants atteints de
déficience
fonctionnelle :
un problème de liste...**

Les étudiants atteints de déficience fonctionnelle majeure peuvent obtenir des bourses d'études du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science. L'admissibilité au programme est établie selon une liste de déficiences reconnues comme graves. L'énumération n'est pas exhaustive car elle prévoit plus généralement «toute autre maladie chronique et dégénérative entraînant une limitation significative des activités physiques».

Ces dernières années, le Protecteur du citoyen a fait admettre à ce programme des étudiants souffrant de maladies qui ne figuraient pas sur la liste mais qui pouvaient être comprises dans la catégorie plus générale. Nous avons dû alors constituer une preuve abondante. Des personnes atteintes de la maladie de Crohn et de lupus érythémateux ont pu ainsi recevoir de l'aide financière. Ce que nous déplorons, c'est que les résultats obtenus ne semblent pas s'inscrire dans la mémoire de l'administration, de sorte que nous devons refaire les mêmes démarches pour des maladies dont nous avons déjà démontré la gravité.

Lorsque des maladies chroniques entraînent toujours une limitation significative des activités physiques, le Ministère devrait se satisfaire d'une attestation formelle de l'état de l'étudiant, ce qui n'est pas le cas. Nous souhaitons que le Ministère puisse régulariser sa liste de manière à éviter des démarches inutiles ou des palliatifs qui ne sont pas souhaitables.

**La rigidité
administrative : encore...**

Notre rapport annuel 1989-1990 faisait état de la rigidité administrative du Ministère et, depuis lors, la situation, quoique améliorée, n'est pas pleinement résorbée. Les points soulevés précédemment sont autant d'exemples de cette attitude stricte. Resserrement à l'égard des personnes qui ont dû utiliser les mécanismes de la faillite, résistance de la bureaucratie lorsqu'il est question de modifier une règle, manque de compréhension à l'égard des différences politiques et culturelles de la clientèle immigrante. De façon générale, ajoutons que la rigidité s'accommode difficilement des cas d'exceptions.

Cette attitude nous apparaît incompatible avec le mandat du Ministère et son rôle d'assistance auprès de citoyens contraints, pour plusieurs, de ne pouvoir compter que sur ce revenu unique. Nous souhaitons que le Ministère continue de revoir le

programme d'aide et son application, en tenant compte des attentes et des besoins des clientèles.

• Parmi les plaintes reçues...

Pas de retour chez soi

Notre étudiante habite une région à laquelle on ne peut avoir accès que par avion ou par bateau. Afin de poursuivre ses études, elle doit s'éloigner de cet endroit qui demeure cependant son lieu de résidence officiel. Cette personne a également un statut d'étudiante autonome selon les critères du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science; cela signifie que selon le Régime d'aide financière aux étudiants, elle remplit l'une des conditions suivantes : être mariée, avoir un ou des enfants, avoir obtenu un diplôme universitaire ou avoir été sur le marché du travail pendant au moins deux ans.

La raison qui amène la jeune femme à s'adresser au Protecteur du citoyen est que le Ministère refuse depuis deux ans, et malgré ses multiples démarches, de lui verser les frais de transport auxquels elle a droit en vertu du Règlement sur l'aide financière aux étudiants pour les régions sans lien routier. En principe, selon elle, ce règlement prévoit le remboursement de deux aller-retour annuels par voie de transport maritime ou aérien entre son domicile et le point de départ le plus rapproché d'un réseau routier.

L'enquête du Protecteur du citoyen permit de révéler que le Ministère ne considérait plus la jeune femme comme une résidente de l'île étant donné son statut d'étudiante autonome. Il avait conclu que son lieu de résidence était maintenant situé dans la région où se trouvait son établissement d'enseignement. Dans son analyse cependant, le Ministère ne tenait pas compte de l'importance pour l'étudiante de retourner chez elle pendant la période estivale ou à la fin d'un semestre.

Le règlement concerné dans cette affaire était pourtant bien explicite et, selon le Protecteur du citoyen, le

Ministère l'interprétait de façon trop restrictive. Il lui demanda alors de reconsidérer sa position car, d'une part, elle niait le fait que l'étudiante avait quand même le droit, malgré son statut, de choisir son lieu de résidence et, d'autre part, l'obligation pour elle de s'éloigner de son domicile pour ses études.

***Le résultat
de l'intervention***

Au terme d'une seconde analyse, le Ministère consentit à rembourser les frais de transport de l'étudiante pour les deux années précédentes. Par la même occasion, il a constaté l'absence d'une politique cohérente pour l'attribution de ces frais et nous a fait part de son intention de remédier prochainement à ce problème.

**Perd-t-on
nécessairement un droit
si on ne l'exerce pas
immédiatement?**

Dans cette affaire, un citoyen prépare son retour à des études universitaires dans une discipline directement reliée à l'informatique. Il présente sa demande d'aide financière au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science et y joint une «Demande de garantie de prêt pour l'achat d'un micro-ordinateur» Il s'agit là d'un programme d'aide administré par le Ministère et qui existe depuis quelques années.

Peu après, l'étudiant reçoit une réponse positive du Ministère qui l'invite à se procurer le formulaire approprié auprès du Service d'aide aux étudiants de son établissement. Or, on l'informe à cet endroit qu'il ne pourra être admissible à ce programme avant d'avoir accumulé douze crédits universitaires, crédits qu'il n'a pas, évidemment. Pourtant, il s'était déjà qualifié à ce programme d'aide auparavant. Il tente de le faire valoir auprès de l'administration. Sans résultat. Comme il a besoin du micro-ordinateur dès le début de la session en septembre, il décide de faire appel au Protecteur du citoyen.

L'analyse du dossier a révélé que l'étudiant avait effectivement été admis au programme lors de ses études collégiales, et ce, en ayant notamment complété au moins quatre cours en techniques informatiques. Il avait d'ailleurs poursuivi ses études à temps plein jusqu'à l'obtention de son diplôme. Toutefois, il n'avait pas formulé sa demande pour bénéficier de la garantie de prêt car il prévoyait délaissier les études par la suite pour un certain temps.

Le Protecteur du citoyen fut d'avis que le seul fait de passer quelque temps hors d'un programme d'études ne pouvait faire perdre à l'étudiant son droit acquis précédemment. En effet, il s'était déjà qualifié une première fois au collégial et dès septembre, il serait étudiant à temps plein, ce qui satisferait à une autre condition d'admissibilité. Dès lors, pourquoi avait-il besoin de se qualifier une seconde fois pour un même programme?

***Le résultat
de l'intervention***

Le Ministère accepta la position du Protecteur du citoyen et l'étudiant put bénéficier du programme à temps pour se procurer l'ordinateur dès le début de la session.

**Le Ministère s'appuie
sur une preuve peu
crédible**

L'étudiante dont il est question ici est célibataire, a deux enfants à sa charge et habite dans une résidence réservée exclusivement aux étudiantes chefs de familles monoparentales. Or, elle apprend que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science suspend les versements de sa bourse car elle est soupçonnée de cohabitation avec le père de ses enfants. Pourtant, elle n'a avec celui-ci que des contacts sporadiques limités aux situations où cela s'avère vraiment nécessaire.

Le Ministère lui réclame à cet effet les déclarations de revenus du père et les autorisations pour en vérifier la validité auprès du ministère du Revenu afin d'établir sa contribution potentielle et, par le fait même, son droit à l'aide financière. Cette

dernière n'a toutefois pas vu son ex-conjoint depuis plusieurs mois et le sachant à l'extérieur du pays, elle se retrouve sans ressources financières. Elle tente à plusieurs reprises de joindre l'enquêteur responsable de son dossier au Ministère pour expliquer sa situation, mais sans succès. Elle s'adresse alors à son responsable d'aide financière et ensuite au Protecteur du citoyen pour obtenir les vrais motifs de la suspension de son aide.

Notre enquête a révélé que la preuve de cohabitation que possédait le Ministère reposait sur deux témoignages : le premier, anonyme, provenait d'une personne qui avait vu un homme entrer et sortir de chez l'étudiante; le second, celui de l'étudiante elle-même, à l'effet que son deuxième enfant était bel et bien né du même père dont elle prétendait pourtant être séparée.

Le Protecteur du citoyen considérait normal que le Ministère se questionne et fasse les vérifications nécessaires en pareil cas. Toutefois, la preuve lui permettant d'établir que l'homme qui visitait l'étudiante était le père des enfants manquait de crédibilité aux yeux du Protecteur du citoyen. En effet, l'enquêteur du Ministère n'avait effectué aucune contre-vérification du témoignage anonyme, pas plus qu'il n'avait pris connaissance de la restriction de famille monoparentale exigée pour que l'étudiante puisse conserver son appartement dans la résidence où elle habitait.

***Le résultat
de l'intervention***

Avec la collaboration du responsable d'aide financière du Ministère, le Protecteur du citoyen a réussi à établir que l'étudiante était bel et bien monoparentale.

L'accusation fut donc annulée, ce qui permit à l'étudiante de recevoir l'aide financière à laquelle elle avait droit.

La nouvelle façon de faire disparaître les plaintes

Le bureau des plaintes du Ministère offre-t-il des garanties suffisantes d'impartialité? À notre avis, on ne lui permet pas de prendre les distances nécessaires par rapport aux actes qu'il est supposé évaluer en toute objectivité.

Les débuts officiels du bureau des plaintes du ministère de l'Environnement remontent à février 1992. Inclus dans la Direction de la qualité des services à la clientèle, le nouveau mécanisme relevait alors directement du sous-ministre en titre, et cette position lui conférait la distance nécessaire par rapport aux attitudes et aux décisions qu'il aurait, le cas échéant, à remettre en question. Durant sa première année d'existence, cette instance reçut plus d'une centaine de plaintes. Parmi celles-ci, 90 % concernaient les opérations régionales, c'est-à-dire des gestes posés «sur le terrain» par l'un ou l'autre des douze bureaux du Ministère répartis à travers le territoire.

Un an plus tard, nous assistions à un véritable rétrécissement de l'autonomie du bureau des plaintes puisque la direction dont il faisait partie fut transférée sous la responsabilité de la sous-ministre aux opérations régionales. Le changement avait certes de quoi étonner puisque, tel que déjà mentionné, la très grande majorité des plaintes des citoyens se rapportaient à cette section administrative du Ministère. Nous n'étions toutefois pas au bout de nos surprises, car peu après, la Direction de la qualité des services à la clientèle fut tout simplement abolie comme entité indépendante et le bureau des plaintes, sorte d'orphelin, fut incorporé à la Direction des orientations et des services aux régions pour ne devenir qu'une simple division de celle-ci. Par ailleurs, au moment même de ce dernier déplacement, nous apprenions que le Ministère envisageait de ne plus

faire paraître les coordonnées de son bureau des plaintes dans les pages bleues de l'annuaire téléphonique.

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a beaucoup insisté sur l'importance pour les ministères et les organismes de se doter d'une structure d'examen des plaintes des citoyens, ceci pour être mieux à l'écoute de leur clientèle et pour déceler à l'interne les failles de leur organisation. Toutefois, l'efficacité d'un tel palier est directement tributaire de sa marge de manoeuvre à l'intérieur de l'administration, de son image de recours crédible et indépendant, et du fait qu'il puisse être connu de ses éventuels usagers. Nous estimons que sur ces différents points, le Ministère a effectué un net recul au cours des derniers mois.

À plusieurs reprises, que ce soit dans le passé ou plus récemment, les autorités du Ministère nous ont donné l'assurance que la qualité des services à la clientèle s'inscrivait parmi leurs objectifs et leurs priorités. Nous ne saurions nous convaincre que le sort actuel du bureau des plaintes reflète cette préoccupation. En somme, c'est revenir à la case départ : redonner aux opérations le soin de décider des plaintes qui leur sont adressées, c'est une bonne façon de ne plus assumer ses responsabilités comme ministère à l'égard de la clientèle.

Nous avons, bien sûr, fait part de nos commentaires au ministère de l'Environnement et nous avons pressé les responsables de reconsidérer l'actuelle position de son bureau des plaintes.

**Il nous est souvent
demandé de mettre un
frein à des activités
polluantes**

Il arrive fréquemment qu'une plainte adressée au Protecteur du citoyen concernant le ministère de l'Environnement présente le scénario suivant : une personne subit les inconvénients d'un manquement commis par une tierce personne à la Loi sur la qualité de l'environnement et aux règlements qui en

découlent; elle rapporte les faits au Ministère, constate que ses ennuis se poursuivent et s'adresse finalement à nos services pour que la situation se règle. Il peut s'agir, par exemple, d'un cas où des lacunes sont constatées dans la gestion d'un lieu d'enfouissement sanitaire, d'une entreprise de production animale ou bien de recyclage de fer et de métaux. Lorsque le citoyen s'adresse à nous, il n'a en tête que le préjudice qu'il subit et nous demande de faire en sorte d'y mettre un terme le plus rapidement possible. Ceci peut aller, dans son idée, jusqu'à la fermeture de l'entreprise.

Quelle est donc la particularité de ces plaintes et de notre intervention? En fait, les reproches formulés par le citoyen résultent d'abord de l'action d'un autre responsable que le Ministère et nous n'avons pas droit de regard sur ce tiers qui contrevient à la loi régissant les questions d'environnement. Par contre, nous nous devons, si les conclusions de notre enquête nous y convient, de recommander au Ministère d'accélérer ou de reprendre des procédures et des rencontres entre les parties concernées, d'assurer un meilleur suivi et de rechercher des solutions plus efficaces à défaut d'obtenir la collaboration du contrevenant. À la différence de la majorité des cas que nous traitons où nos suggestions aux fonctionnaires ont pour but d'apporter des solutions plus directes et concrètes aux problèmes d'un citoyen, il résulte souvent de nos interventions auprès de ce Ministère un impact positif pour la collectivité. Notre rôle consiste notamment à voir à ce que le Ministère traite correctement la plainte du citoyen qui a requis son aide, le tout en conformité avec l'esprit et la lettre des lois concernant les questions environnementales.

**La règle doit être claire.
Sinon, la règle doit être
réécrite**

Au cours des derniers mois, nous avons reçu une plainte d'un groupement de personnes qui soutenaient que le ministère de l'Environnement avait autorisé deux projets, soit une centrale thermique et une usine de production d'électricité et de vapeur, sans soumettre ces réalisations à

l'examen d'un important mécanisme de consultation publique. Selon ces gens, ces travaux auraient dû être assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévus par la Loi sur la qualité de l'environnement.

De son côté, le Ministère avait interprété le règlement applicable selon un raisonnement qui soustrayait les deux entreprises à d'éventuelles audiences publiques. Ayant procédé à une étude exhaustive de l'ensemble de la situation au regard de la loi et du règlement en cause, il nous a été impossible de nous convaincre que ces projets n'étaient pas assujettis à la procédure d'évaluation environnementale. Tout le litige reposait sur l'interprétation d'une disposition du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement dont le libellé est un savoureux exemple d'ambiguïté laissant place à beaucoup d'imagination dans son interprétation et, comme nous l'avons constaté, dans son application.

Au moment où nous sommes intervenus dans cette affaire, il n'était plus temps d'obtenir des corrections. D'une part, les promoteurs avaient obtenu les certificats d'autorisation, exécuté les travaux en conformité et opéraient donc selon les conditions imposées par le Ministère. D'autre part, rien dans la loi ne permettait au Ministre d'exiger que l'on procède à un examen public d'un projet déjà réalisé.

Nous ne pouvions cependant demeurer insensibles à la situation et ce, même s'il était possible de soutenir que ces projets ont eu des répercussions environnementales positives. Cela ne pouvait justifier en soi que le processus d'évaluation puisse être mis de côté. Antérieurement, le gouvernement avait reconnu aux citoyens le droit à l'information, à la consultation et à la participation aux décisions ayant une incidence sur l'environnement. Si l'objectif du législateur n'était pas de viser des projets comme ceux qui avaient été contestés par le groupe faisant appel à nous, il y avait lieu alors de modifier en conséquence le cadre juridique.

Nous avons fait part de nos commentaires aux autorités du Ministère. De plus, nous avons procédé à l'analyse du document de consultation du projet de règlement rédigé dans la foulée de la loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement sanctionnée en décembre 1992 qui touchait particulièrement la procédure d'évaluation environnementale. Cette autre étude nous a conduit à souligner au Ministère plusieurs ambiguïtés qui risquaient de créer de nouveau des problèmes d'interprétation. Par la suite, nous avons eu la satisfaction de constater qu'on avait tenu compte de nos remarques dans le projet de règlement publié dans la *Gazette officielle du Québec*.

**Un nouvel outil en vue
d'améliorer la qualité
des services**

Nous avons noté cette année que le Ministère avait élaboré un nouveau *Guide sur le processus d'inspection*. Destiné aux directions régionales du Ministère, le volet de ce document qui a retenu particulièrement notre attention concerne la procédure de traitement des plaintes reçues par les bureaux en région reliées à des activités encadrées par des lois et des règlements du Ministère. À cet égard, le guide traite notamment des contacts avec le plaignant et du suivi administratif à assurer selon des règles établies. Nous comptons que cet outil contribuera à réduire les délais et les bris de contact entre les parties, éléments qui se trouvent souvent au centre des problèmes qui nous sont rapportés. Toutefois, le guide ne saurait remplacer un mécanisme d'examen des plaintes qui ne remplit pas son rôle.

Parmi les plaintes reçues...

**Une histoire
d'empiétement**

Un citoyen est propriétaire d'un terrain situé en bordure d'une rivière comprenant des aménagements construits depuis plus de 30 ans. En 1988, il demande au ministère de l'Environnement de lui émettre un certificat d'autorisation pour certains travaux d'entretien et de réfection qu'il désire effectuer sur le mur et le

quai existants. Le certificat est émis et les travaux sont exécutés peu de temps après. Mais voilà qu'en janvier 1992, il reçoit du Ministère un projet de bail de location afin de régulariser l'empiétement de sa propriété sur le domaine hydrique public. Le coût annuel de ce bail est fixé à plus de 1 226 \$.

Le propriétaire n'est pas d'accord avec cette décision. Selon lui, il possède des droits acquis puisque ces aménagements existent depuis plusieurs années déjà. Il soutient également qu'il n'a pas augmenté la surface de l'empiétement lors de ses derniers travaux. Il ajoute qu'il s'agit ici, selon lui, d'une mesure de harcèlement de la part du Ministère puisque ce dernier n'a pas les mêmes exigences de location à l'égard des autres propriétaires riverains qui se trouvent dans la même situation que lui. C'est ce qu'il fait valoir au Ministère, mais en vain. Il s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

Lors de l'enquête, nous avons découvert que la demande du Ministère pour régulariser l'empiétement s'inscrivait dans la procédure enclenchée par la demande de certificat d'autorisation formulée par le citoyen en 1988. D'ailleurs, le certificat en question mentionnait clairement à l'époque qu'il ne constituait pas un titre légalisant l'occupation d'une partie du domaine public. Une fois les travaux terminés, précisait le document, le détenteur s'engageait à se conformer à la Loi sur le régime des eaux en obtenant un bail ou un permis d'occupation du ministère de l'Environnement.

L'enquête révéla également que, en juillet 1990, une visite des lieux fut effectuée par le Ministère afin de déterminer si les travaux complétés étaient conformes à ceux qui avaient été autorisés. L'affaire avait ensuite été transférée à la direction appropriée de l'organisme qui procéda à la délimitation de l'empiétement en septembre 1990. Toutefois, le rapport ne fut complété qu'au mois de juin 1991 et le dossier fut alors transmis au service responsable de rédiger les documents requis. Enfin, en janvier 1992, le Ministère transmet le projet de bail contesté par le client.

Quant au délai de l'organisme à conclure cette affaire, celui-ci s'expliquait en partie par le nombre restreint des ressources humaines à la direction concernée. En effet, les fonctionnaires visitaient le maximum de terrains pendant la période propice et complétaient les rapports d'inspection ultérieurement. Force nous a été de constater, toutefois, que le retard avait profité au citoyen puisque aucun loyer ne lui avait été réclamé durant cette période.

Donc, le cas avait été traité en conformité avec le Règlement sur le domaine hydrique public. Toutefois, après une étude attentive de la Loi sur le régime des eaux, le Protecteur du citoyen constata que le gouvernement, et non pas le Ministre de l'Environnement, pouvait autoriser, aux conditions qu'il fixe lui-même, l'aliénation d'une partie du domaine public. En effet, lorsqu'une demande d'achat lui est adressée, le ministère de l'Environnement doit déterminer si elle répond aux modalités prévues à la directive concernant la vente du domaine hydrique public. Si tel est le cas, une demande de décret doit être présentée par le Ministre au Conseil des ministres.

De toute évidence, les informations données au citoyen, et à tous les autres dans les mêmes circonstances, étaient incomplètes selon le Protecteur du citoyen. Outre l'option de signer un bail de location, le riverain pouvait envisager la possibilité d'acquérir la parcelle faisant l'objet d'un empiètement dans le domaine public, ou encore de cesser de l'utiliser et de remettre les lieux dans leur état naturel.

***Le résultat
de l'intervention***

Le Ministère prit en considération les remarques du Protecteur du citoyen. Il accepta de transmettre dorénavant aux citoyens une note expliquant clairement tous les choix offerts pour régulariser une situation d'empiètement. Ainsi, ce document leur permettrait d'être informés sur le fondement de la démarche du Ministère et sur les conséquences du refus de régulariser

l'occupation d'une parcelle du domaine hydrique public, ceci pour permettre aux citoyens de prendre une décision éclairée.

Les voisins ennemis Le citoyen est propriétaire, depuis le début des années 70, d'un centre d'art et de culture agrémenté d'une petite auberge et situé en pleine campagne silencieuse. Des spectacles en plein air s'y déroulent pendant la saison estivale. Tout va pour le mieux pour l'entreprise jusqu'en 1982 où débute une série d'ennuis. Des camions se mettent à circuler sur le chemin menant à la scène de spectacles, voie d'accès située sur la propriété voisine du centre culturel, mais pour laquelle le citoyen détient une servitude de passage. Les aller et retour des véhicules endommagent le chemin. De plus, le bruit risque de nuire considérablement à la réputation de l'auberge, celle-ci étant renommée depuis sa création pour le silence ambiant. Le calme revient toutefois peu de temps après et coïncide par ailleurs avec la mise en vigueur d'une politique locale de zonage visant notamment la propriété de notre citoyen et celle de son voisin, les classant parmi les espaces touristiques.

Mais voilà qu'en 1988, les terres où se situe la sablière sont vendues et le nouvel acquéreur en fait un chantier actif de creusage, ce qui entraîne un trafic continu de véhicules lourds, en plus des travaux de coupe d'arbres. Le propriétaire du site de spectacles entame alors une période de mise en veilleuse de son entreprise et se plaint d'abord aux autorités municipales dont il n'obtient aucune collaboration. Il demande donc au ministère de l'Environnement d'intervenir.

Après une première visite des lieux par le Ministère en 1989, le propriétaire de la sablière est informé qu'il doit en cesser immédiatement l'exploitation, et ce, aussi longtemps qu'il n'a pas en main les autorisations gouvernementales requises. L'individu ne met fin à ses activités qu'à la suite d'un deuxième avis du Ministère et conteste la décision en se basant sur des droits acquis. Selon l'exploitant, l'existence passée de la sablière confère automatiquement à

celui qui la possède le droit de relancer l'activité. Le Ministère rejette son argumentation. Toutefois, un an plus tard, sur présentation de nouveaux renseignements par le propriétaire de la carrière, les autorités lui donne raison : le certificat d'autorisation n'est plus nécessaire.

Ce revirement constitue une défaite pour le citoyen qui se considère victime des activités encombrantes de son voisin. Il décide de faire appel au Protecteur du citoyen. L'enquête de ce dernier l'amène d'abord à examiner les fondements des deux positions déjà prises par le Ministère concernant l'absolue nécessité d'un permis, puis l'inutilité d'un tel document. C'est au cours de cette période qu'une troisième analyse de la situation est effectuée par le Ministère. On en arrive maintenant à la conclusion qu'en vertu du règlement applicable, l'exploitation de la sablière ne peut se faire sans certificat d'autorisation puisque le propriétaire du site est un nouvel acquéreur. On le prie alors de fermer chantier et de ne rouvrir qu'après avoir rempli les formalités obligatoires.

Plusieurs mois plus tard, le propriétaire de la sablière, qui a effectivement suspendu ses opérations, n'a toujours pas demandé son certificat d'autorisation et l'incertitude continue de freiner les projets du centre culturel. Le Protecteur du citoyen insiste alors auprès du Ministère sur un autre aspect du règlement, soit l'obligation pour l'exploitant du site de réaménager les lieux. Cette disposition intervient autant dans le cas d'une sablière en activité pour laquelle on prévoit une remise en état progressive à mesure qu'une portion n'est plus utilisée, que pour une sablière fermée dont l'emplacement entier doit alors faire l'objet des mêmes mesures.

***Le résultat
de l'intervention***

À la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère entra donc en rapport avec le propriétaire de la sablière et exigea que ce dernier lui soumette, dans les plus brefs délais, son plan de restauration du site et les dates d'exécution des travaux. Les échanges ultérieurs laissèrent enfin entrevoir des actions

rapides en ce sens et le Protecteur du citoyen reçut l'assurance du Ministère qu'il veillerait à ce qu'il y ait réparation des dommages causés à l'environnement.

Quant au citoyen qui s'était adressé à nos services, il put finalement reprendre ses activités.

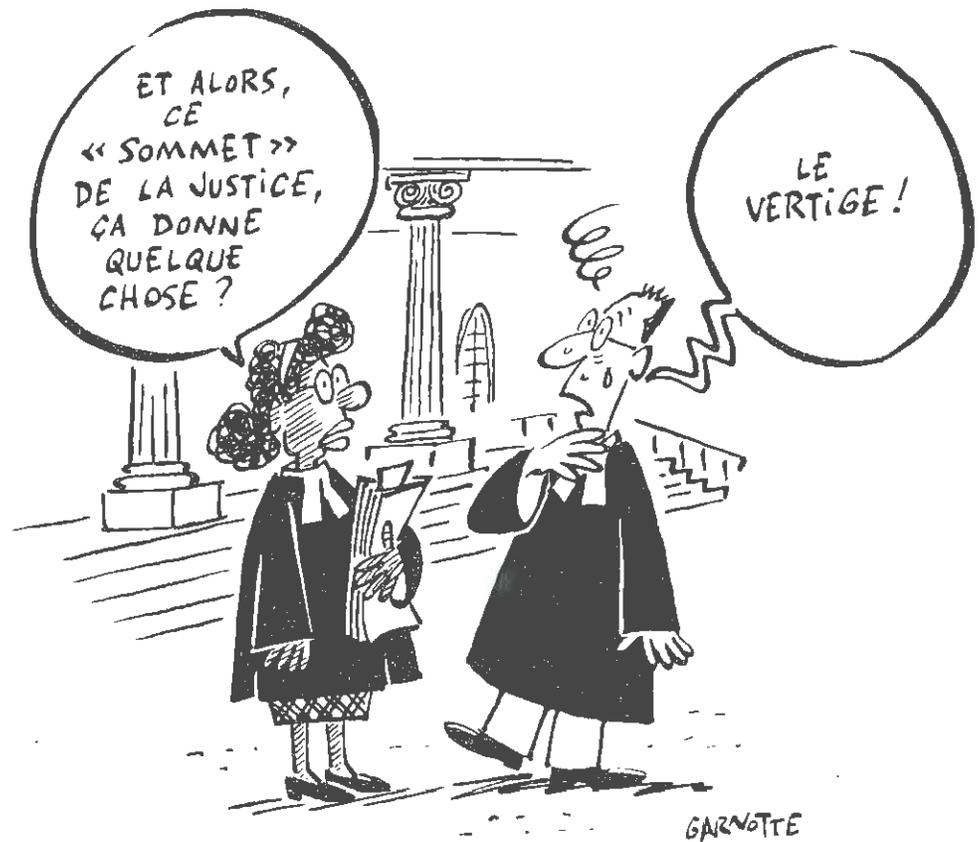
LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Le Sommet... vous vous souvenez?

Beaucoup de temps a passé depuis le Sommet de la justice qui promettait de rapprocher l'administration des besoins des citoyens.

L'exercice a-t-il rempli tous ses engagements?

Le Sommet de la justice a eu lieu en février 1992. Cette vaste consultation avait réuni des intervenants des domaines juridique, social et gouvernemental, et s'était fixé comme objectif d'explorer les avenues possibles d'amélioration de l'accès à la justice pour l'ensemble de la



population. Au surlendemain des promesses et des projets, a-t-on concrétisé les modifications et les réformes annoncées? En partie seulement, puisque plusieurs engagements sont toujours à l'étude, en suspens ou reportés.

Qu'est-ce qui bouge? Au chapitre de l'aide juridique, on avait amorcé le débat sur une critique du système : trop peu de gens ont droit à l'aide juridique par rapport à l'ensemble des personnes défavorisées au Québec. On se préoccupait également du sort des citoyens à revenu moyen qui sont incapables financièrement de recourir aux services d'un avocat ou d'un notaire et qui, de ce fait, renoncent souvent à la défense de leurs droits. Les propositions avancées par le Ministre visaient donc à élever le seuil des revenus admissibles à la gratuité des services. Par la même occasion, on prévoyait élargir l'accès à l'aide juridique en accueillant désormais une nouvelle catégorie de citoyens moins défavorisés que la clientèle traditionnelle du régime mais dont le revenu ne pourrait excéder 30 500 \$: à ceux-là, on imposerait toutefois une contribution établie en fonction de leur capacité financière. Des frais de 20 \$ seraient également exigés pour l'ouverture de tout dossier.

Commentant ces changements, le Protecteur du citoyen a noté des avantages et plusieurs inconvénients. Il a notamment approuvé l'accès plus étendu au recours, tout en soulignant que trop de gens démunis demeureraient exclus des services gratuits. Par ailleurs, le déboursé initial d'ouverture du dossier risquait, selon lui, d'en freiner plus d'un parmi les citoyens les plus défavorisés.

En 1993, où en sommes-nous avec les intentions du Ministre à cet égard? Pour l'instant, les préliminaires se poursuivent : les autorités ont préparé un document de consultation en vue de faciliter les travaux de la commission parlementaire, étape à laquelle nous comptons prendre part. Les séances, fixées à l'automne 1993, ont toutefois été reportées au début de l'année suivante...

Regrettable délai qui s'ajoute déjà à d'autres lenteurs et qui retarde d'autant les ajustements d'une structure à repenser pour mieux servir les moins nantis.

À l'issue du Sommet de la justice, on suggérait aussi la mise en place d'un système gouvernemental de perception directe des pensions auprès des personnes manquant à leurs obligations envers leur ex-conjoint ou leurs enfants. Cette mesure serait appliquée sur plainte du créancier alimentaire et pour une période d'un an. Sur ce point, le Protecteur du citoyen a réagi en invitant les autorités à s'inspirer plutôt de modèles adoptés dans d'autres provinces canadiennes; l'État prend en charge la perception directe de toute pension alimentaire obtenue par jugement, et ce, pour toute la durée des versements. Selon le Protecteur du citoyen, la solution du Ministère n'offrait finalement qu'une demi-mesure, au détriment des femmes qui sont majoritairement les victimes dans les cas où il y a manquement de l'ex-conjoint. Pour l'instant, rien n'a changé concrètement dans cet autre secteur. L'entrée en vigueur de la loi qui précisera les nouvelles modalités est prévue pour avril 1994. Entre-temps, le Protecteur du citoyen déposera au ministère de la Justice une étude et des propositions d'amélioration de tout le régime des pensions alimentaires (voir plus loin dans ce texte).

La médiation familiale avait également fait l'objet d'engagements lors du Sommet. Il en était ressorti que l'accès gratuit à des services publics de médiation serait possible dorénavant dans tous les districts judiciaires du Québec. Une restriction cependant : les couples intéressés devraient avoir engagé des procédures de séparation ou de divorce devant les tribunaux. Le Protecteur du citoyen a estimé, pour sa part, que le développement de ce type de ressources était certainement à l'avantage de la population. Dommage seulement qu'on en limitait l'utilisation aux seuls couples en situation de conflit ouvert. La médiation n'était-elle pas, au contraire, un moyen d'éviter que le débat se rende devant les tribunaux et se radicalise? La

loi en cette matière a été adoptée récemment et l'implantation des services a démarré à l'automne.

Lors du Sommet, le Ministre avait proposé que le montant maximum des litiges portés devant la cour des petites créances soit haussé de 1 000 \$ à 3 000 \$. Cette mesure s'est concrétisée. À l'époque des annonces, ce plafond nous avait semblé mieux adapté à la réalité actuelle des poursuites judiciaires, mais nous avons plutôt privilégié une limite portée à 5 000 \$ dans le but de permettre le règlement d'un plus grand nombre de causes dans un cadre judiciaire moins lourd et moins coûteux pour le citoyen.

Enfin, la réforme des tribunaux administratifs s'imposait, au terme du Sommet, comme une priorité de toute première importance pour les autorités. Récemment, un projet de loi a été déposé concernant la réforme annoncée et nous en étudions actuellement les différentes dispositions.

À quand les suites du Sommet?

Le Sommet a certes été un exercice de concertation démocratique qui s'avère essentiel, en ce domaine comme dans bien d'autres. Toutefois, compte tenu des consultations et études préalables à la tenue du Sommet, et des engagements pris par le Ministère, nous considérons que le calendrier des réalisations devrait être réaménagé pour accélérer l'impact de l'événement.

Notre étude sur les pensions alimentaires : législations et modes de perception devront être modifiés

Le phénomène de la pauvreté préoccupe tout particulièrement le Protecteur du citoyen et parmi les victimes du manque de ressources, on retrouve un nombre imposant de familles monoparentales dont la situation est aggravée par la non-réception de la pension alimentaire octroyée par le tribunal. Ces gens font régulièrement appel à nous pour exprimer leur désarroi : montants insuffisants par rapport aux charges familiales de la mère et aux capacités financières du débiteur, verse-

ments irréguliers de la pension, tensions supplémentaires lorsque le contexte dicte l'intervention des mécanismes de perception ou de justice, conditions de vie précaires et sentiment d'insécurité pour les familles.

Le Protecteur du citoyen a donc entrepris une étude générale sur les pensions alimentaires, tant sur le plan de la détermination des montants par les tribunaux que des modes administratifs de perception et de toute une série d'iniquités qui en découlent. Déjà mis au fait des problèmes par les plaintes reçues à ses bureaux, le Protecteur du citoyen a consulté différents rapports gouvernementaux sur la question, ainsi que des analyses réalisées par des groupes concernés. Par la suite, il a tiré de ses recherches un portrait précis de la situation et son rapport sur les mesures d'amélioration urgentes à mettre en place est maintenant terminé. Le Protecteur du citoyen compte transmettre sous peu ses commentaires aux autorités responsables. Ses recommandations touchent des lois, des méthodes et des conceptions sociales à reformuler de façon à contrer la mauvaise foi de débiteurs récalcitrants et à assurer une meilleure défense des droits des actuelles victimes du système.

Le droit de disparaître Des personnes ont porté à notre attention le fait qu'en dépit de leur acquittement par le tribunal, le plumitif des Palais de justice continuait à indiquer qu'elles avaient été mises en accusation. Or, le plumitif, c'est-à-dire le registre informatisé des dossiers des tribunaux, est d'accès public et ces gens considéraient que la mention de leur nom pouvait nuire à leur réputation. Ces citoyens ont invoqué, au surplus, que le nom des personnes condamnées ayant obtenu un pardon de la cour ne figurait plus au registre, tandis qu'une procédure équivalente n'existait pas pour les cas d'acquittement. À la suite de notre intervention, le Ministère envisage d'émettre une directive visant à corriger cette situation.

Parmi les plaintes reçues...

Un retard administratif change l'issue d'une cause

Ce citoyen qui a eu recours à nos services a été poursuivi devant la cour des petites créances par une compagnie dont le siège social est à

Québec. Il désire toutefois que l'audition du tribunal se déroule dans sa localité, ce qui nécessite un transfert du cas dans un autre Palais de justice. Il fait donc une demande en ce sens au Palais de justice de Québec où devait être entendue sa cause. Le document est reçu par l'administration au début du mois de mai mais ne sera traité qu'en juillet. Entre-temps, soit au cours du mois de juin, la cour a procédé à Québec et le citoyen n'en a rien su. Il n'a donc pas pu intervenir et a été condamné à payer plus de 700 \$ à l'adversaire. C'est ce qu'on appelle un jugement par défaut et c'est ce qui l'amène chez le Protecteur du citoyen : selon le citoyen, les lenteurs du service responsable ont eu un effet indirect sur le verdict prononcé contre lui. Par ailleurs, le citoyen aurait pu, en vertu du Code de procédure civile, demander une rétractation de jugement, c'est-à-dire une réouverture du dossier à l'occasion de laquelle il aurait pu défendre sa position. Cependant, cette procédure entraînait, selon lui, des frais trop élevés et il ne désirait pas faire face à ces nouveaux déboursés. En outre, il avait déjà acquitté le montant du jugement.

Le résultat de l'intervention

Le Protecteur du citoyen a soumis les faits au ministère de la Justice et demandé qu'on indemnise le contribuable. Le Ministère a acquiescé à sa demande et a remis au citoyen la somme qu'il avait dû verser à la suite du verdict de la cour.

**Informations judiciaires
accessibles au grand
public : l'importance de
l'exactitude**

Un citoyen communique avec nous parce que l'extrait du plumitif le concernant contient un renseignement erroné. Il soutient que cette mention inexacte lui nuit dans ses recherches d'emploi.

Dans le présent cas, résumons les faits : le citoyen avait antérieurement plaidé coupable à deux accusations portées contre lui en vertu du Code criminel. À l'issue du procès, le juge décida de ne pas imposer de sentence d'emprisonnement au citoyen mais plutôt une absolution conditionnelle, comme le permet le Code criminel. Celle-ci s'est traduite pour le citoyen par une période de probation d'un an assortie de conditions comme de ne pas communiquer avec certaines personnes, suivre son traitement médical, remettre à un organisme à but non lucratif un montant d'argent.

Signalons que, généralement, le tribunal opte pour «l'absolution conditionnelle» parce que, entre autres, la personne n'a pas d'antécédents judiciaires ou parce qu'on veut favoriser sa réinsertion sociale.

Or, la mention apparaissant maintenant au plumitif ne précisait pas une «absolution conditionnelle» mais une «libération conditionnelle». À noter que la libération sous conditions peut être accordée à une personne qui a été condamnée à faire de la prison mais qui peut en sortir avant la fin du terme prévu pour bonne conduite par exemple et en répondant à certaines exigences de la Commission des libérations conditionnelles.

Nous l'avons vu, le citoyen n'avait pas été incarcéré. Il estimait dès lors que cette inscription pouvait nuire à sa recherche d'emploi même si cela est interdit par la Charte québécoise des droits et libertés de la personne qui stipule que « Nul ne peut congédier, refuser d'embaucher ou autrement pénaliser dans le cadre de son emploi une personne du seul fait qu'elle a été déclarée coupable

d'une infraction pénale ou criminelle, si cette infraction n'a aucun lien avec l'emploi ou si cette personne en a obtenu le pardon» (art. 18.2).

Nos recherches ont démontré que le Code criminel utilisait jadis le terme libération conditionnelle pour décrire la situation du citoyen ayant fait l'objet de ce que nous appelons aujourd'hui une absolution conditionnelle. Par la suite, il y eut une modification législative pour substituer le terme absolution au terme libération. Mais voilà que, dans la pratique, on continuait à employer le terme libération.

Le Protecteur du citoyen a dès lors entrepris des démarches auprès du Palais de justice concerné et rapidement, cette affaire a donné lieu à une étude du contentieux du Ministère.

***Le résultat
de l'intervention***

Peu après, le Ministère a accepté de corriger les inscriptions erronées dans tous les dossiers où il y avait eu absolution depuis le 1er janvier 1989, date de l'entrée en vigueur des nouveaux formulaires utilisés pour inscrire les informations judiciaires, et ce, dans l'ensemble de la province.

**L'accueil réservé aux
candidats jurés : plutôt
inconfortable**

Une citoyenne s'est adressée à nos services parce qu'elle estimait inacceptables les conditions d'accueil des candidats jurés au Palais de justice où elle avait dû se présenter. Elle nous a donc expliqué qu'elle avait été convoquée à une sélection de jurés en vue d'un procès avec jury. Sur les lieux, elle avait constaté que des dizaines de personnes devaient attendre debout durant des heures et que plusieurs d'entre elles devaient endurer plus d'une séance du genre car le processus de sélection était long et que la cour devait parfois interrompre ses activités pour les reprendre plus tard.

À la suite de ce témoignage, le Protecteur du citoyen a sensibilisé les services à la population du Palais de justice concerné. Des correctifs temporaires ont été apportés. De plus, on nous a assurés que les problèmes étaient maintenant étudiés par une équipe dont on attendait les suggestions de solutions permanentes : meilleure utilisation de l'espace, organisation du temps, diffusion efficace de l'information.

LE MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

Nous comptons sur plus de souplesse

La saine gestion des fonds publics n'est pas incompatible avec une attitude d'ouverture et de souplesse à l'égard des clientèles les plus démunies.

Les secteurs de la population qui s'adressent au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu comptent parmi les catégories les plus défavorisées de notre société. Or, ces dernières années, le nombre de prestataires de la sécurité du revenu a augmenté et il est à prévoir que cette tendance, loin de se résorber, ira plutôt en s'amplifiant. Déjà, de nouvelles couches sociales plus scolarisées et plus jeunes ne réussissent plus à trouver des sources stables de revenus, butinant d'un emploi à un autre selon les besoins des employeurs. Dès lors, nous sommes amenés à constater que le travail salarié est en train de perdre de son importance en tant que source majeure de revenus, pendant que les programmes gouvernementaux, de leur côté, continuent d'être fondés sur la perspective d'un accroissement de ce type de travail.

À la lumière de ce contexte socio-économique, il n'est pas étonnant de constater une certaine recrudescence des plaintes adressées au Protecteur du citoyen concernant le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. De fait, l'augmentation se situe à 13 % par rapport à l'an dernier.

Par ailleurs, le climat de récession économique et de compression dans les ressources gouvernementales a donné lieu cette année à l'implantation de mesures de contrôle supplémentaires pour détecter la fraude en matière de prestations de dernier recours. La mise en place des agents vérificateurs en est un exemple. Correctement appliquées, ces mesures peuvent certes

prévenir et mettre fin à certains abus, ceci au bénéfice finalement de la vraie clientèle des programmes d'assistance. Toutefois, au cours des derniers mois, le Protecteur du citoyen a noté que l'annonce par les autorités d'une surveillance accrue s'accompagnait, dans certains cas, de promesses publiques peu compatibles avec l'esprit même de l'aide sociale : grâce à la nouvelle vigilance du Ministère, on allait endiguer l'action des fraudeurs et réaliser des « gains » de plusieurs millions! En introduction du présent rapport annuel, nous traitons des effets d'un tel discours; en extrapolant ainsi sur les résultats de l'opération, il est clair qu'on jette le discrédit sur l'ensemble de la clientèle de la sécurité du revenu. À cet égard, nous tenons donc à rappeler que si le Ministère a le devoir de s'assurer que les bénéficiaires satisfont aux critères d'admissibilité de ses programmes, ceci ne l'autorise pas à mettre l'accent sur les abus de façon à ce que l'ensemble des prestataires puissent être perçus comme des contrevenants à l'intérieur du système. Le respect porté à une clientèle contrainte de vivre des prestations de l'État témoigne des valeurs de notre société et de celles du Ministère principalement chargé de secourir les victimes de la pauvreté. Le discours équivoque doit cesser.

**Le partage du
logement : notre rapport
spécial recommande de
favoriser l'entraide
plutôt que de pénaliser
ceux qui y ont recours**

Dans ses derniers rapports annuels, le Protecteur du citoyen a dénoncé la réduction substantielle appliquée à la prestation des bénéficiaires de la sécurité du revenu qui partagent un logement pour mettre en commun certains frais de la vie courante. À noter que cette mesure signifie une diminution mensuelle de 100 \$ pour les personnes concernées et qu'elle touche actuellement plus de 100 000 prestataires. Nos interventions répétées pour amener le Ministère à moduler cette réduction n'ont, jusqu'ici, donné aucun résultat. En prévision de démarches additionnelles auprès des instances supérieures, nous avons donc préparé une étude détaillée sur le sujet,

débordant sur un portrait général de la pauvreté au Québec, sur les problèmes de l'accessibilité au logement pour les populations défavorisées et sur la conception administrative du partage du logement par le Ministère.

Au moment de la production du présent rapport annuel, le document du Protecteur du citoyen sur le partage du logement n'a pas encore été transmis au Ministère, mais ceci devrait se faire dans les semaines qui viennent. Nous serons alors attentifs aux suites données à cette question. Il est d'autant plus urgent d'agir que la situation des personnes démunies est critique et commande une intervention compétente de la part des mécanismes d'aide de l'État.



La contribution parentale de la sécurité du revenu : ce fut, cette année, l'objet d'une autre de nos études prioritaires

La notion de contribution parentale fait concrètement partie du régime de la sécurité du revenu depuis 1989, année de la mise en vigueur de cette disposition. Rappelons qu'avant la réforme de l'aide sociale qui a introduit ce principe, les jeunes adultes de moins de 30 ans recevaient une aide inférieure à celle qui était fournie par l'État à leurs aînés. Une telle disparité a fait l'objet de nombreuses critiques qui ont conduit le Ministère à éliminer les différences de traitement basées sur l'âge. Lors de changements apportés au régime, on a emprunté au système de l'aide financière aux étudiants cette présomption de l'administration à l'effet que le prestataire, considéré à la charge de ses parents, est supposé recevoir de ces derniers un soutien financier établi en fonction de leurs revenus; cette contribution « fictive », en quelque sorte, réduit d'autant la prestation mensuelle. Le prestataire peut toutefois démontrer, en vertu de certains critères, qu'il est autonome par rapport à ses parents, ou encore que des conflits familiaux rendent impensable le versement de la contribution parentale.

Depuis que le concept de contribution parentale intervient dans le calcul des prestations, le Protecteur du citoyen a reçu de nombreuses plaintes liées, la plupart du temps, aux motifs suivants :

- Le montant de la contribution parentale qui est présumée reçue serait trop élevé et ne tiendrait pas compte des capacités financières du ou des parents;
- Les critères d'autonomie seraient trop restrictifs;
- La procédure applicable lorsque les parents refusent de contribuer serait trop complexe.

Au cours des derniers mois, nous avons entrepris une analyse des difficultés vécues par les bénéficiaires

en rapport avec les normes régissant la contribution parentale et les modalités d'application. Tout au long de notre étude, nous avons misé sur des objectifs de lutte à la pauvreté et de recherche d'un équilibre entre les responsabilités individuelles et collectives à cet égard. Nous avons acquis la certitude que la formule actuelle devait être révisée. Nos constatations à ce sujet ont fait l'objet d'un rapport spécial qui sera présenté tout prochainement aux autorités du Ministère.

**La récupération des
sommes versées en trop :
comptes d'autrefois et
erreurs administratives**

Récemment, le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu décidait d'imposer à certains prestataires des réductions de leur chèque mensuel à titre de remboursement pour des dettes antérieures à septembre 1981. Précisons qu'avant la mise en vigueur du Règlement sur la sécurité du revenu, on ne réclamait pas les sommes reçues de bonne foi avant cette date. La réforme apportée au régime en 1989 a d'abord maintenu cette pratique jusqu'à ce qu'un avis juridique soit émis à la fin de 1992 et établisse que la nouvelle réglementation autorisait la compensation de vieilles dettes.

Des plaintes adressées au Protecteur du citoyen nous ont conduits à faire part au Ministère de nos interrogations quant à la pertinence d'une disposition réglementaire qui prévoit ainsi le paiement par compensation de sommes versées en trop il y a plus de dix ans. Nous avons, entre autres, fait valoir que cette décision affecte des personnes hébergées en institution en raison de problèmes de santé mentale. Ces gens ne sont certainement pas en mesure de comprendre ce qui leur arrive lorsqu'elles réalisent qu'on prélève une part de leur maigre allocation mensuelle de 137 \$.

Nous avons donc insisté sur le fait qu'il nous semblait inacceptable que l'État fasse ressurgir des créances que le temps et les pratiques semblaient avoir effacées. Par ailleurs, en cas de maintien de la dette, d'autres modalités de remboursement

pourraient être imaginées de façon à peser moins lourd sur les ressources financières des citoyens.

Parmi les plaintes examinées, nous avons repéré certains cas où, compte tenu du temps écoulé, le Ministère ne disposait plus de preuves suffisantes pour établir avec certitude l'existence de la dette. Pour des cas similaires, nous avons déjà obtenu, en septembre 1992, une directive prévoyant qu'en l'absence de preuves valables, l'agent du Ministère devait soumettre le dossier à la Direction des affaires juridiques afin que celle-ci émette une recommandation à l'effet de radier ou non la créance.

Dans les mois qui viennent, nous comptons poursuivre nos démarches auprès du Ministère au sujet de l'ensemble de la problématique des dettes antérieures à 1981.

Dans d'autres circonstances, il a aussi été question de la récupération des sommes versées en trop, cette fois en relation avec le programme APPORT. Il s'agit ici d'un programme qui accorde aux familles admissibles des prestations qui s'ajoutent à leur revenu disponible. Sommairement, le fonctionnement de ce programme est le suivant : au moment de son inscription, le candidat à l'aide financière doit fournir au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu une estimation détaillée de ses revenus pour le semestre à venir; le montant des prestations versées à la famille est calculé d'après le revenu anticipé. Au cours du semestre, si des changements d'emploi ou autres affectent à la baisse ou à la hausse la situation financière du prestataire, ce dernier est tenu d'en aviser le Ministère. Par la suite, un ajustement de l'aide allouée s'effectue. Au moment où la personne produit sa déclaration de revenu, le ministère du Revenu verse un montant ou réclame un remboursement, selon que les prévisions initiales et les corrections en cours de route ont surévalué ou sous-évalué les revenus réels de la période concernée.

Des personnes ayant bénéficié du programme APPORT en 1989 se sont adressées au Protecteur du citoyen en 1991 parce que le ministère du Revenu, responsable de la

conciliation du programme, exigeait d'elles le remboursement de sommes qu'il leur avait versées par erreur un à deux ans plus tôt. Or, il s'avère que ces bénéficiaires avaient perçu ces montants de bonne foi, et que certains s'étaient même informés auprès du ministère du Revenu pour qu'on leur confirme qu'ils avaient bien droit au chèque qui leur était parvenu.

L'analyse nous a montré que des informations inexactes fournies par l'un et l'autre des ministères partenaires étaient la cause des versements trop élevés. Dès lors, qu'il s'agisse de la responsabilité du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu ou de celle du ministère du Revenu, nous sommes d'avis que le citoyen auquel ne peut être imputé l'erreur n'a pas à en assumer les frais. Au cours de la dernière année, nous avons demandé aux deux ministères de trouver une solution pour éliminer la dette injustement imposée aux familles touchées. Pour l'instant, les discussions n'ont mené à aucun résultat et nos démarches auprès des autorités se poursuivront au cours des mois qui viennent.

Le programme SPRINT : Le programme «Subvention et prêts individuels aux travailleurs et travailleuses» (SPRINT) a fait l'objet cette année de nombreuses plaintes au Protecteur du citoyen. Rappelons que ce volet d'aide financière est administré conjointement par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu et les Caisses populaires Desjardins. L'aide accordée vise à permettre à des travailleurs de se perfectionner en obtenant un prêt et une subvention qui leur assurent un revenu durant leurs études. On vise ici les salariés qui sont sur le marché du travail depuis six ans et qui ont besoin de recyclage. Pour être admissibles au programme, les salariés doivent s'inscrire à une formation professionnelle du niveau secondaire ou du collégial et la durée de ce perfectionnement ne doit pas excéder douze mois. Ajoutons que l'aide financière promise aux participants représente 90 % de leur revenu après impôt. Selon l'information qui leur

est donnée, le Ministère garantit le prêt consenti par la Caisse populaire et verse au client la subvention qui n'est pas remboursable.

Il appartient au citoyen désireux de bénéficier des avantages de SPRINT de faire une série de démarches pour obtenir les informations nécessaires au traitement de sa demande. Il doit donc faire évaluer son admissibilité par l'établissement d'enseignement qui émet un certificat d'acceptation conditionnelle. Ce certificat est transmis à la Caisse populaire qui remet alors au client les documents de demande d'adhésion. Par la suite, ce dernier doit vérifier certains renseignements auprès du ministère du Revenu et de la Régie des rentes pour finalement retourner sa demande à la Caisse. L'institution évalue la candidature, examine la solvabilité de la personne, confirme l'admissibilité et en avise l'établissement d'enseignement. Plus tard, cet établissement certifie à la Caisse que le nouvel étudiant suit effectivement les cours prévus, ce qui entraîne la signature du contrat et le début du versement de l'aide financière. Un refus d'admissibilité ou le rejet d'une candidature pour cause d'insolvabilité peut faire l'objet d'un appel auprès du Ministère.

Force nous est donc de constater que le programme et les modalités d'attribution de l'aide sont assez complexes et, somme toute, peu adaptés à la clientèle qu'on cherche à joindre. Cette complexité, de même que les nombreuses étapes du processus, ont d'ailleurs été cernées comme d'importants facteurs de délais dont se sont plaints des citoyens auprès de nos services. Des problèmes liés à la mise en place du système informatique et du centre de gestion des demandes ont également occasionné des retards dans l'émission de réponses de la part du Ministère.

Des carences dans le domaine de l'information ont suscité de nombreuses déceptions sur le plan du revenu disponible pour le participant au programme. De même, les normes en matière de solvabilité n'ont pas, selon nous, été clairement précisées.

Autre accroc qui a contrarié de nombreux intéressés : le retrait des cégeps du programme SPRINT. Au départ, ceux-ci avaient décidé de former des groupes de quinze étudiants alors que, bien souvent, le Ministère ne pouvait leur en référer que six. Ceci a entraîné des annulations de cours qui, en pratique, imposaient à des participants de renoncer à leurs projets de formation. Conséquemment, plusieurs cégeps ont décidé de se retirer du programme en attendant qu'on éclaire les modalités.

Après étude de la situation, nous nous sommes adressés au Ministère pour lui exposer nos constatations et lui suggérer des voies d'amélioration. Nous lui avons notamment recommandé de revoir l'information fournie aux clients afin que ces derniers saisissent mieux les étapes du processus ainsi que les critères considérés pour l'admission. Nous avons demandé également qu'on revoie les avis de décision afin qu'une formulation simplifiée permette davantage aux destinataires d'y déceler d'éventuelles erreurs.

À la suite de notre intervention, on nous a assurés que des améliorations seraient apportées à divers aspects du programme : renseignements à la clientèle, élimination de certaines démarches pour le citoyen, avis de décision plus compréhensibles.

Nous comptons demeurer attentifs à la mise en application de ces changements et réitérer nos propositions au Ministère concernant des points toujours en attente.

**Parmi les corrections
obtenues**

De nombreuses recommandations du Protecteur du citoyen ont donné lieu cette année à des réponses positives de la part du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. Nous estimons que cette collaboration témoigne d'une volonté réelle de l'administration d'apporter des correctifs aux situations dénoncées et de tenir compte des commentaires du Protecteur du citoyen à l'approche de changements à mettre en place. Voici, brièvement

énumérés, quelques-uns de ces résultats ayant une incidence directe sur la qualité des rapports entre l'administration et les prestataires, ainsi que sur la pertinence des services offerts.

- En juin 1992, le Protecteur du citoyen a rencontré des représentants du Ministère au sujet de l'implantation de la fonction des agents vérificateurs. À cette occasion, nous avons pris connaissance du Guide d'intervention expliquant le fonctionnement du système. L'analyse de ce document nous a conduit, peu après, à formuler des commentaires, notamment au sujet du droit des prestataires et des tiers de refuser à un vérificateur l'accès à leur domicile. À cet égard, nous avons demandé que les personnes concernées soient informées de ce droit qui leur est reconnu en vertu de la Charte des droits et libertés de la personne. Cette suggestion a été retenue par le Ministère. Nous avons également obtenu qu'on clarifie l'avis qui est transmis au bénéficiaire à qui on demande de fournir des renseignements avant que l'on ne s'adresse à un tiers. De plus, les autorités ont convenu de l'utilité de faire parvenir aux prestataires, ayant reçu la visite de vérificateurs, une lettre sondage portant sur le comportement de ces derniers.
- Des plaintes reçues par le Protecteur du citoyen nous ont révélé la situation critique de femmes qui avaient été victimes de violence conjugale et qui avaient retiré des prestations de la sécurité du revenu alors qu'elles vivaient avec ce conjoint violent. Ce dernier disposait, pour sa part, de revenus de travail mais, dans chacun des cas, l'homme contraignait sa partenaire à vivre des prestations de dernier recours et à taire leur situation. Les remboursements en cause, près de 30 000 \$ dans un cas, représentaient évidemment une catastrophe additionnelle pour des personnes déjà aux prises avec un contexte particulièrement pénible. Nous avons dès lors fourni au Ministère des preuves concrètes du climat de violence et avons demandé que des assouplissements puissent intervenir de façon tout à fait exceptionnelle dans des cas de cette nature. Jusqu'à

maintenant, le Ministère a accepté de radier plusieurs dettes importantes et poursuit l'étude d'autres affaires du même genre que nous lui avons soumises. Il a également décidé de constituer un comité afin de dresser des orientations précises pour le traitement des cas où il y a violence conjugale.

- Nous avons demandé au Ministère de réévaluer la situation des prestataires qui ont dû quitter la résidence familiale à la suite d'une séparation ou d'un divorce. Étant copropriétaire de la résidence, la personne dans cette situation n'a pas droit à une pleine prestation de sécurité du revenu, ou encore n'y est pas admissible du tout compte tenu de la valeur de son bien. En réponse à nos propositions, le Ministère a accepté, pour ces cas particuliers, de ne pas considérer comme un bien la résidence familiale, ceci pour une période de dix-huit mois à compter de la date de la prise de procédures judiciaires en vue de la séparation ou du divorce.
- Nous avons reçu quelques plaintes cette année qui nous ont incités à mieux faire connaître à l'ensemble du réseau une directive interne peu appliquée. La directive en question précise que l'agent peut demander à un médecin du Ministère, rapport à l'appui, d'émettre un certificat médical à l'égard d'un demandeur de prestations qui refuse de consulter un médecin alors qu'il en a vraisemblablement besoin (problèmes de santé mentale). La production d'une telle attestation médicale peut avoir pour effet de modifier le classement du prestataire dont on reconnaît, le cas échéant, l'incapacité de prendre part aux mesures d'employabilité. Dès lors, il n'est pas pénalisé du fait qu'il n'y participe pas et a accès à un barème plus avantageux. De plus, le Ministère a formé un groupe de travail afin d'analyser la problématique plus vaste des clientèles affectées par différents facteurs personnels : divorce, dépression, violence conjugale, alcoolisme, etc. Ce groupe compte évaluer les programmes de soutien existants et étudier la pertinence de nouvelles formules.

- Des personnes se sont plaintes au Protecteur du citoyen de devoir rembourser l'aide reçue en attente d'une somme importante alors qu'elles avaient utilisé cette somme pour vivre pendant plusieurs mois. Par la suite, lorsque leur avoir liquide était redevenu inférieur au seuil autorisé, elles avaient refait une demande de prestations et c'est alors qu'elles avaient appris l'existence de leur dette, soit les versements de la sécurité du revenu accordés à titre de prêt pour leur permettre d'attendre la réalisation de leur droit. Autrement dit, pour clarifier ceci par un exemple, prenons le cas d'un travailleur accidenté qui doit patienter plusieurs mois pour toucher une indemnité forfaitaire de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. En attendant, le Ministère le «dépanne» en lui accordant la sécurité du revenu à titre de prêt. Par la suite, l'indemnité parvient au travailleur qui, de ce fait, se retire du régime d'aide de dernier recours et vit, pendant plusieurs mois, du montant lié à l'accident. Lorsque cette somme a fondu et que le citoyen demande d'être admis de nouveau à la sécurité du revenu, on lui fait remarquer que les versements qui lui ont permis d'attendre l'indemnité constituaient un prêt et qu'ils représentent aujourd'hui une dette à rembourser. Mieux informé, le prestataire aurait pu prélever ce qu'il devait du montant de l'indemnité dès qu'il l'a reçue.

À la suite de nos démarches en ce sens, on nous a donné l'assurance qu'on verrait à ce que ces prestataires soient mieux renseignés au sujet de leur obligation de rembourser. Par ailleurs, si des personnes ne sont pas informées par le Ministère de l'existence de leur dette dans les trois mois qui suivent la réalisation de leur droit (réception du montant attendu), l'affaire pourra désormais être classée parmi les erreurs administratives, ce qui pourra avoir comme conséquence d'effacer la créance.

- Par le passé, nous avons eu fréquemment à nous plaindre du fait que des citoyens se trouvaient ballottés d'un service à un autre à l'intérieur du Ministère, compte tenu du nombre de fonctionnaires

affectés au traitement de leur dossier personnel. Nos actions ont amené le Ministère à implanter de nouveaux modes de fonctionnement à travers l'ensemble du réseau des centres Travail-Québec. Depuis lors, un seul agent traite le dossier du prestataire, tant sur les questions d'ordre financier qu'au sujet du développement de l'employabilité.

- Dans notre dernier rapport annuel, nous déplorions le peu de publicité accordée à la prestation mensuelle supplémentaire de 40 \$ versée aux femmes enceintes pour les aider à mieux se nourrir durant leur grossesse. Ce manque d'information nous paraissait d'autant plus inacceptable qu'on refuse d'accorder la somme rétroactivement, ce qui fait que la future mère qui en découvre l'existence en fin de grossesse n'en touche que la dernière tranche. Nous avons appris avec satisfaction que le Ministère s'apprêtait à diffuser un nouveau dépliant sur la prestation spéciale qui devrait permettre d'informer adéquatement la clientèle.

Parmi les plaintes reçues...

La prestation accordée lors du retour à l'emploi : elle peut être versée au Québec ou ailleurs

En mars 1992, une prestataire de la sécurité du revenu se trouve un emploi dans une autre province canadienne. Elle décide toutefois de conserver sa résidence au Québec jusqu'à son déménagement définitif prévu pour avril. Elle informe alors le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu de sa nouvelle situation et demande qu'on lui verse sa prestation du mois d'avril car elle en a besoin pour payer ses dépenses. La réponse du Ministère est négative puisqu'il ne la considère plus comme une résidente du Québec depuis le mois de mars. La dame porte plainte au Protecteur du citoyen.

L'enquête de ce dernier révèle que le Règlement sur la sécurité du revenu prévoit qu'un prestataire qui

retourne sur le marché du travail a le droit de recevoir sa pleine prestation le mois suivant, ce qui était le cas de la citoyenne. Selon le Protecteur du citoyen, le fait qu'elle ne résidait plus au Québec en mars 1992 ne devait pas lui faire perdre cette aide.

***Le résultat
de l'intervention***

Après plusieurs discussions avec le Ministère, le Protecteur du citoyen réussit à faire obtenir à la dame sa prestation pour le mois d'avril. L'administration consentit également à émettre une nouvelle directive précisant que le versement accordé au prestataire qui retourne sur le marché du travail pour le mois qui suit la reprise de l'emploi peut s'appliquer à une personne devant déménager hors du Québec au début de ce nouvel emploi.

***La directive doit se lire
en entier***

Une bénéficiaire de la sécurité du revenu communique avec le Protecteur du citoyen car le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu annule le versement de ses prestations. En effet, pour la session d'automne, elle s'est inscrite à 3 cours dans un cégep de sa région et, selon les barèmes établis au collégial, ces cours totalisent 4,3 unités. Cependant, le bureau local du Ministère est d'avis qu'elle a maintenant un statut d'étudiante puisqu'elle suit plus de 2 cours. C'est pourquoi elle n'a plus droit à la sécurité du revenu.

Dans la directive mise en cause dans cette affaire, il est notamment question du nombre maximum d'unités collégiales qu'un prestataire ne doit pas dépasser dans une même session pour demeurer admissible à la sécurité du revenu. Celui-ci est fixé à 4,66 unités. Toutefois, la directive doit être lue en entier, car on y précise que le nombre de cours est un des indicateurs mais que c'est le nombre d'unités obtenues qui prime. Dans le cas de notre citoyenne, la limite n'était donc pas atteinte avec ses 4,3 unités.

Devant ces faits, le Protecteur du citoyen recommanda au Ministère de revoir sa décision en faveur de la dame.

***Le résultat
de l'intervention***

Le bureau local reconnut son erreur quant à l'interprétation de la directive et reprit le versement de l'aide.

Quelques mois plus tard cependant, la dame fit de nouveau appel au Protecteur du citoyen concernant, cette fois, une décision du bureau régional. En effet, au moment de traiter sa demande de révision dans un tout autre dossier, l'agent avait remarqué que l'étudiante était inscrite à trois cours pour la session d'hiver. Il avait donc joint une note supplémentaire visant à annuler ses prestations.

Le Protecteur du citoyen dut intervenir auprès du bureau régional pour expliquer la situation et faire corriger une fois de plus cette mauvaise interprétation de la directive.

Le Ministère refuse de reconnaître son erreur

La personne concernée par cette affaire est inscrite à un programme d'études et confie son enfant à un service de garde durant la journée. Comme ses revenus et ceux de son conjoint sont limités et qu'elle ne peut défrayer les coûts de la garderie, elle présente au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu une demande d'aide financière en vertu d'un programme qu'il administre et qui s'adresse notamment aux parents dans sa situation. Le Ministère refuse cependant de lui verser la subvention, sous prétexte qu'elle n'a pas fourni tous les documents nécessaires à l'étude de son dossier. Cette décision donne lieu à une demande de révision de la part de la citoyenne, car elle affirme avoir produit toutes les pièces exigées en temps opportun. Résultat : l'instance de révision accepte de modifier la première décision mais accorde la subvention seulement à partir de

la date de la demande de révision plutôt qu'à la date de la demande initiale.

C'est alors qu'elle demande l'aide du Protecteur du citoyen.

L'analyse du cas a révélé que les parents, d'origine française, ont immigré au Québec depuis quelques années mais que leur enfant est né en France lors d'un voyage. C'est pourquoi certains documents, telle sa demande d'immigration, avaient été requis par le Ministère pour le traitement du dossier.

Or, le hasard a voulu que les parents habitent à deux portes exactement du bureau du Ministère où on traitait l'affaire, et que la porte qui les sépare soit celle du bureau de poste. Dès que les documents complémentaires furent demandés à la mère, celle-ci s'empressa aussitôt de se rendre au bureau de poste pour les photocopier et les porter ensuite à son agent qui était absent à ce moment. Elle confia alors au préposé à l'accueil l'enveloppe bien identifiée au nom de son agent, mais en raison d'une erreur ou d'un oubli de l'employé, les documents ne se sont jamais rendus à destination. Ce n'est que plus tard qu'on l'informa du refus en raison des documents non produits.

Le Protecteur du citoyen était d'avis que le Ministère ne pouvait mettre en doute la crédibilité de la mère. Très minutieuse de nature, celle-ci avait pris note de toutes ses démarches : téléphones, visites, dates, noms des interlocuteurs. Selon lui, la citoyenne n'avait pas à subir les conséquences d'une erreur administrative ou d'une faute commise par le personnel du bureau concerné. Il demanda donc au Ministère d'annuler la décision de l'instance de révision et d'octroyer à la dame la subvention demandée.

***Le résultat
de l'intervention***

La réponse du Ministère fut d'abord négative mais devant l'insistance du Protecteur du citoyen, une nouvelle décision favorable à la citoyenne fut rendue, lui accordant la subvention à compter du début de la fréquentation de son enfant à la garderie.

La vie devant soi

Le citoyen qui téléphone au service de renseignements du Ministère tombe tellement souvent sur la monotonie d'une ligne occupée qu'il a le sentiment de la victoire lorsqu'il entre enfin en communication... avec le répondeur automatique qui, à son tour, le maintient en attente. Vaut mieux se dire, dans ces conditions, qu'on a la vie devant soi.

La fiscalité fait partie de ces domaines complexes pour beaucoup de gens et auxquels personne n'échappe. Par ailleurs, la loi prévoit l'auto-cotisation, c'est-à-dire que le citoyen fait état de ses revenus, estime lui-même le montant de sa contribution fiscale et risque, en cas d'erreurs, d'être soumis à des pénalités. Pour remplir ses obligations, le contribuable peut avoir besoin de renseignements qu'il appartient au ministère du Revenu de rendre disponibles. Ce dernier est donc appelé à répondre à une quantité considérable de questions et ceci fait partie de sa mission. Cette année, tout particulièrement, de nombreuses plaintes émanant de contribuables montrent que les ressources de cette administration ne suffisent plus à la tâche, compte tenu des 3 millions d'appels téléphoniques reçus.

Outre le domaine des impôts, l'administration du nouveau régime de la taxe de vente du Québec (TVQ) et de la taxe sur les produits et services (TPS) a suscité énormément de demandes de renseignements. Aux prises avec l'obligation d'y voir clair, bon nombre de personnes n'ont jamais eu accès par téléphone aux préposés du Ministère. Des persévérants ont eu droit, quant à eux, aux salutations et à certains messages fiscaux du répondeur automatique. Le contact avec un «être humain» pouvant répondre à leurs questions est demeuré un mirage pour beaucoup de gens qui nous ont fait part de leur insatisfaction.

Au cours des derniers mois, le Protecteur du citoyen est intervenu à ce sujet auprès du Ministère. Ce dernier a admis que les besoins de la clientèle dépassaient les prévisions de l'administration. On a toutefois fait valoir les limites des ressources à consacrer aux activités de communication. Cet argument ne saurait nous satisfaire puisque nous estimons que la saine gestion des budgets alloués va de pair avec la disponibilité de l'information : si le contribuable est mieux renseigné, il commet moins d'erreurs dans le domaine des impôts et des taxes et, de ce fait, réduit les correctifs à apporter par le Ministère et le nombre de ses interventions auprès des citoyens. Par ailleurs, il apparaît évident que les avis d'opposition logés par les contribuables diminuent si ceux-ci ont mieux saisi les règles fiscales.

En cours d'année, le Ministère a déjà corrigé certains aspects de la problématique et s'est engagé à adopter des mesures qui, dans l'année qui vient, devraient améliorer la qualité et la rapidité de l'information aux contribuables. Nous suivons de près cette affaire.

Nous avons demandé de dissiper des malentendus

Le Protecteur du citoyen a recommandé au Ministère de clarifier un avis envoyé à la clientèle du programme Logirente. Le problème était le suivant : lors de l'émission des derniers versements du montant accordé à titre de Logirente, le Ministère informait les contribuables qu'un nouveau formulaire leur parviendrait sous peu. Or, bon nombre de personnes recevaient cet avis en début d'année et s'attendaient à recevoir le document dans les semaines qui suivaient alors que, dans les faits, il ne leur était expédié qu'en octobre. Des bénéficiaires du programme s'inquiétaient de ne pas avoir plus vite en main le formulaire annoncé. Nous avons obtenu du Ministère que le message transmis à ces citoyens mentionne clairement le moment auquel leur serait envoyé le document.

Une autre imprécision a été signalée au Ministère par le Protecteur du citoyen. Il s'agissait cette fois du libellé de l'avis de cotisation dans le cas d'un contribuable décédé avant le 31 décembre. Les textes expliquant la possibilité pour le conjoint survivant d'avoir accès à un remboursement d'impôt foncier et au crédit d'impôt pour la taxe de vente créaient une certaine confusion. D'une part, on ne mettait pas suffisamment l'accent sur des conditions et des délais à respecter pour avoir accès à un remboursement. D'autre part, on ne précisait pas que seul le remboursement d'impôt foncier pouvait être accordé au conjoint survivant. L'ambiguïté a causé des attentes et des déceptions et c'est ce que nous avons fait valoir au Ministère. Ces phrases ont donc été reformulées à notre satisfaction.

Enfin, des citoyens se sont plaints d'un manque d'information sur la «Police du tabac». Autre source de malentendus et d'incompréhension, l'action de ces agents, récemment dotés du pouvoir d'intercepter et de contrôler des véhicules, n'était pas nécessairement bien perçue par des automobilistes soucieux de savoir, avant tout, à qui ils avaient affaire. Des personnes ont alors contacté le Ministère pour obtenir des informations sur ces agissements, et n'ont pu recueillir des données précises de la part des employés, eux-mêmes peu au fait de la création de la nouvelle «Police du tabac». Nous avons jugé que les mesures de contrôle devaient être expliquées aux citoyens qui le demandaient et nous sommes intervenus en ce sens auprès du Ministère. Par la suite, une instruction a été envoyée au personnel des services à la clientèle, précisant à qui devaient être référées, à l'intérieur du Ministère, les personnes qui désiraient savoir pourquoi on les avait interceptées et quels étaient leurs droits.

**Cotisation, opposition,
recotisation... : nous
avons demandé au
Ministère de ralentir**

Au cours des derniers mois, un contribuable, qui avait déjà fait opposition pour une année fiscale en particulier, a reçu un second avis de cotisation pour la même année. Ceci

a pu survenir si, par exemple, après une première vérification générale de la déclaration, on s'est ensuite attardé au contrôle d'un élément particulier de la déclaration du contribuable. Selon le Ministère, cette seconde cotisation annulait l'opposition logée par le citoyen qui, de ce fait, devait faire part d'une nouvelle opposition au service responsable et perdait en conséquence son rang parmi tous les cas en attente. Comme ceci pouvait représenter un délai supplémentaire de plusieurs mois, cette personne s'est adressée au Protecteur du citoyen.

Cette façon de procéder nous a paru déraisonnable pour le contribuable désirant s'objecter à une première décision du Ministère et utiliser le mécanisme prévu à cette fin. Nous avons fait comprendre aux responsables qu'ils devaient, dans ces cas, redonner à la personne le rang d'étude du premier avis d'opposition. Le Ministère a donné suite à notre demande et a, en outre, pris des mesures pour éviter que pareille situation ne se répète : désormais, lorsqu'une année fiscale fera l'objet d'un avis d'opposition, aucune nouvelle cotisation ne pourra être émise.

Parmi les plaintes reçues...

Une réclamation surprise... 17 ans plus tard

Une dame porte plainte au Protecteur du citoyen, car elle reçoit, en 1990, un relevé de compte du ministère du Revenu concernant l'année fiscale 1973. Elle affirme n'avoir jamais été informée de cette dette, ni reçu l'état de compte que le Ministère déclare avoir produit en 1974. Elle considère d'autant plus étrange une telle réclamation qu'elle n'a jamais été sur le marché du travail.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'en 1988 le Ministère avait suspendu ses démarches pour réclamer l'argent à la dame puisque celle-ci ne produisait pas de déclaration de revenus à cette époque.

Cependant, comme cette personne recevait des prestations de la sécurité de la vieillesse depuis 1989, elle

avait produit, en 1990, sa première déclaration qui lui donnait droit à un remboursement. C'est ainsi que le Ministère avait retracé la citoyenne, ouvert à nouveau le dossier et appliqué le remboursement de la somme qui lui était due sur le solde de la dette de 1973. Résultat : un avis de cotisation lui réclamant plus de 2 000 \$ lui était émis, plutôt qu'un remboursement.

Par ailleurs, la dame affirmait que le revenu à l'origine du litige était imputable à son ex-mari et que le relevé ayant servi de base à la déclaration de revenus de 1973 était non conforme. En effet, le Protecteur du citoyen nota que le relevé semblait destiné à l'ex-conjoint de sa cliente et que les lettres «Mrs» avaient été ajoutées à la main devant le nom de ce dernier. De plus, aucun numéro d'assurance sociale n'apparaissait sur ce relevé.

Devant ces faits, le Protecteur du citoyen jugea assez improbable que ce revenu ait été gagné par la dame. C'est ce qu'il fit valoir au Ministère en lui expliquant la situation.

***Le résultat
de l'intervention***

Le Ministère consentit finalement à annuler la cotisation et fit parvenir à la contribuable le remboursement auquel elle avait droit pour l'année 1989.

**D'inacceptables frais
administratifs**

Un citoyen constate que le ministère du Revenu a fait parvenir au Curateur public un remboursement de 479 \$ qui revient à sa compagnie dissoute en 1991. Cette personne communique avec le Curateur public qui l'informe qu'il lui en coûtera environ 250 \$ pour récupérer son chèque. Devant cette situation, il décide de recourir au Protecteur du citoyen.

Lors de notre enquête, nous avons constaté qu'en août 1990, la compagnie a produit sa déclaration de revenus pour l'exercice financier se terminant le 31 mai 1990. Était joint à la déclaration un formulaire demandant le report des pertes de 1990 à

l'année 1988. Une telle procédure permet d'appliquer des pertes d'une année à une autre année et peut avoir comme effet de réduire l'impôt sur le revenu à payer.

Au moment de la demande de dissolution de la compagnie par l'Inspecteur général des institutions financières, le ministère du Revenu ne s'y est pas objecté malgré le fait qu'il n'avait pris aucune décision quant au report des pertes. La compagnie a donc été dissoute. Ce n'est que 15 mois plus tard, soit en novembre 1991, que le report de pertes a été accepté et qu'un chèque de remboursement a été émis pour la compagnie. Toutefois, c'est le Curateur public qui, comme le prévoit sa loi constitutive, reçut le chèque à titre d'administrateur provisoire de la compagnie dissoute. Il réclamait maintenant 250 \$ en frais administratifs pour la récupération de la somme par le représentant de l'ex-compagnie.

Le Protecteur du citoyen fit valoir au Ministère que s'il n'avait pas immédiatement accepté la dissolution avant de prendre une décision sur le report, la compagnie aurait reçu le chèque et aucune démarche n'aurait dû être entreprise auprès du Curateur public.

***Le résultat
de l'intervention***

Le ministère du Revenu accepta de recouvrer le remboursement auprès du Curateur public et l'achemina au contribuable sans que cela n'occasionne de frais pour le citoyen.

***Attention, le temps
court...***

En octobre 1992, une contribuable reçoit un avis de cotisation du ministère du Revenu pour une année fiscale antérieure. Estimant ne pas avoir à payer le montant demandé, elle décide de contester cette décision auprès du Bureau des plaintes du Ministère. Elle ne juge alors pas opportun de suivre en plus la procédure établie par la Loi sur les impôts dans un pareil cas, c'est-à-dire de formuler un avis d'opposition dans un délai de 90 jours, puisqu'elle croit

que sa démarche déjà entreprise auprès du Ministère interrompt ce délai de prescription.

En novembre 1992, la dame reçoit un accusé de réception du Bureau des plaintes du Ministère lui indiquant qu'une réponse à sa demande lui parviendrait d'ici 30 jours si l'analyse de son dossier ne nécessitait aucun renseignement supplémentaire.

Au début de l'année 1993, comme le Ministère tarde à se manifester, elle décide de s'adresser au Protecteur du citoyen et formule ensuite, dans les règles, son avis d'opposition. Dans sa réponse, le Ministère l'informe toutefois qu'elle a perdu son droit de s'opposer car sa demande dépasse le délai prescrit par la loi.

À la lumière des renseignements contenus au dossier, le Protecteur du citoyen constata que l'accusé de réception émis par le Bureau des plaintes ne faisait aucunement mention que ce mécanisme ne remplaçait pas les paliers d'opposition ou d'appel. On ne précisait pas non plus que le fait de s'adresser au Bureau des plaintes n'avait pas pour effet de modifier les délais prévus pour exercer les autres recours. Selon le Protecteur du citoyen, cette information devait être mentionnée dans ce type de correspondance.

***Le résultat
de l'intervention***

Après quelques démarches, le Bureau des plaintes accepta finalement de corriger son accusé de réception afin que les contribuables soient renseignés sur leurs droits.

Quant à la dame qui avait fait appel au Protecteur du citoyen, elle ne put exercer son droit d'opposition car elle ne répondait pas aux cas d'exception prévus par la Loi sur les impôts autorisant une prolongation des délais. Elle avait toutefois eu l'opportunité d'obtenir un réexamen de son dossier par le Bureau des plaintes qui concluait finalement que l'avis de cotisation était justifié.

**LE MINISTÈRE
DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE**

LES CENTRES DE DÉTENTION

**Le système de traitement des plaintes
des détenus :**

le progrès... comporte des lacunes

La mise en place, dans les centres de détention, d'un système d'examen des plaintes des personnes incarcérées présente de nets avantages. Mais tous n'osent pas s'y confier et tous n'ont pas droit à un traitement diligent. Et puis, dans certains cas, mystérieusement, des formulaires requis pour utiliser le recours demeurent introuvables...



Depuis plus d'un an, les centres de détention mettent à la disposition de la clientèle un mécanisme de traitement des plaintes. Dans notre dernier rapport annuel, nous avons fait état de l'implantation de ces services et avons évidemment approuvé cette prise en charge à l'interne de nombreux problèmes du monde carcéral. En même temps, nous insistions sur l'obligation d'offrir des garanties aux personnes détenues : accessibilité du recours, souci des responsables d'agir en toute objectivité et procédure favorisant les décisions rapides. Concrètement, après plusieurs mois d'existence, le système a-t-il répondu aux attentes?

La prise en charge de la qualité des services par les opérations constitue un changement énorme pour la Direction de la détention, et le droit des personnes incarcérées de formuler une plainte écrite devient lentement un élément de la culture carcérale; ceci marque un progrès important. Cependant, nos rapports fréquents avec les détenus nous ont permis de cerner certaines failles qui vont à l'encontre des objectifs visés. Au cours des derniers mois, nous avons fait part de nos commentaires à ce sujet au Ministère.

Il va sans dire qu'il arrive que des personnes incarcérées abusent parfois du système en multipliant les plaintes. Aucun système ne peut être parfait. Par ailleurs, nous constatons un manque de souplesse de la procédure selon le motif de la plainte et les niveaux de décision visés. Ainsi, des personnes incarcérées se sont adressées au Protecteur du citoyen après avoir voulu contester une décision de l'administrateur du centre; elles avaient dû d'abord produire une plainte de premier niveau, c'est-à-dire décrire formellement les raisons de leur insatisfaction à leur responsable sectoriel qui, lui, ne pouvait leur être d'aucun secours face au verdict des autorités de l'établissement! Par ailleurs, autre raison de s'adresser parfois directement à l'administrateur : des clients nous ont expliqué leur embarras le moment venu de produire une plainte concernant le comportement du responsable sectoriel et de devoir l'acheminer directement à cette même personne pour décision. Crainte de

représailles et de détérioration des relations, etc. Pour ces situations, l'élimination de la première étape et un recours direct en haut lieu seraient indiqués.

D'autres personnes incarcérées nous ont signalé que des plaintes traitées par les services de l'établissement n'avaient pas été inscrites au registre des plaintes. Après enquête, nous avons nous-mêmes constaté qu'il arrivait parfois qu'une plainte soit détruite après traitement ou non consignée au registre. Indépendamment du fait qu'un tel geste soit contraire aux règles, des conséquences importantes en découlent. D'une part, l'information contenue au formulaire est perdue et ne pourra pas servir à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité des services offerts puisqu'elle ne sera jamais analysée. D'autre part, si aucune entente n'est survenue, le client sera tenu de reprendre ses démarches au point de départ : le registre ne faisant pas état de la plainte de premier niveau, on ne donnera pas à cette personne accès au deuxième niveau d'étude de son cas.

Enfin, des détenus ont fait appel à nous parce qu'ils éprouvaient de réelles difficultés à obtenir le formulaire de plainte, le personnel refusant de leur en procurer un exemplaire ou prétextant que le document n'était pas disponible pour l'instant... Nous comptons bien que les employés qui font ainsi obstacle à l'exercice d'un droit fondamental, reçoivent les avertissements nécessaires de la part de leurs supérieurs. Une telle attitude des intervenants peut en effet avoir pour conséquence de miner la crédibilité du recours lui-même.

Nous comptons accentuer notre concertation avec les services correctionnels pour bonifier ce système de traitement de plaintes.

**Les alternatives à
l'incarcération :
où en est-on?**

Dans son rapport annuel 1991-1992, le ministère de la Sécurité publique se disait convaincu que «c'est en

privilégiant la réinsertion sociale du contrevenant et en engageant pleinement la communauté dans la solution du problème conflictuel que la société sera le mieux protégée». Par contre, une analyse des chiffres fournis dans le même rapport démontre une nette augmentation du nombre d'admissions des détenus par comparaison avec l'année précédente, tandis que le nombre de jours de résidence en hébergement communautaire n'a pas du tout suivi la même ascension.

Ces données et tous les effets constatés de la surpopulation dans les centres de détention tendent à démontrer que la réflexion sur les alternatives à l'incarcération n'est pas poussée de façon à favoriser les autres choix possibles. Il faut toutefois noter que la situation n'est pas de la seule responsabilité des services correctionnels qui se trouvent en bout de piste, dans le processus pénal. Nous considérons donc la possibilité d'examiner plus à fond l'ensemble du système pénal qui interpelle l'administration de la justice et la sécurité publique.

**Le traitement des
détenus toxicomanes :
un programme
disparaît, un autre naît**

Cette année, nous apprenions le retrait du programme «La Relance» implanté au centre de détention de Waterloo depuis 1985. Il s'agissait là de la première communauté thérapeutique au Québec vouée au traitement des problèmes de toxicomanie établie à l'intérieur même du système carcéral. Durant ces années d'opération, «La Relance» a traité près de 700 personnes, à leur demande ou sur recommandation du tribunal, d'agents de probation, de procureurs de la défense, de policiers ou d'autres centres de détention. Au cours des derniers mois, les motifs invoqués par la direction pour l'abandon du programme ont notamment touché le coût élevé de ces activités en période de restrictions budgétaires, le taux important de récidive parmi les toxicomanes traités et la ségrégation imposée à la clientèle du programme par rapport à l'ensemble de la société.

La direction a donc fait savoir qu'elle préférerait miser sur d'autres moyens pour aider les détenus aux prises avec l'alcool ou la drogue. À cette fin, un nouveau programme «Lutte à la drogue» a été mis en place au début de cette année et comporte trois volets : répression (contrôle des entrées et du trafic de la drogue à l'intérieur de l'établissement), prévention (information aux détenus sur les répercussions de la consommation de drogues), réhabilitation (formation accrue des intervenants pour agir auprès de cette clientèle).

À cette étape-ci, nous ne pouvons évidemment pas nous prononcer sur la pertinence de ce programme dont la valeur se mesurera d'après l'aide réelle apportée aux détenus qui en bénéficieront. Il nous aurait toutefois semblé plus logique qu'on attende les résultats concrets de la nouvelle formule avant d'éliminer «La Relance», soit une ressource majeure déjà en place depuis plusieurs années. L'assistance aux détenus toxicomanes requiert une intervention compétente de la part des intervenants, et malgré l'implantation graduelle de la «Lutte à la drogue», il eut été préférable de maintenir un certain temps les moyens existants.

**Le transfert des détenus
d'un centre à un autre :
des répercussions
importantes sur les
détenus**

Le Protecteur du citoyen reçoit annuellement de nombreuses plaintes de détenus ayant été déplacés d'un centre à un autre. Les désagréments vécus par ces personnes qui s'adressent à nous sont de tous ordres : report d'une audition devant la Commission québécoise des libérations conditionnelles en raison du transfert, interruption d'un suivi psychiatrique, modification de traitements médicaux, délais dans la confection du plan de séjour, perte de privilèges due au reclassement à l'intérieur du nouveau centre, coupures avec le milieu familial, perte temporaire d'effets personnels, etc.

Lors de nos interventions auprès du Ministère, nous soulignons régulièrement le devoir des autorités de prendre en considération les répercussions des transferts sur les conditions de vie des individus. Nous estimons essentiel que ces déplacements n'aient lieu que lorsque des motifs valables le justifient. La responsabilité du sort des détenus ne doit pas être confondue avec la gestion des places disponibles à l'intérieur d'un établissement. Actuellement, certains cas nous ont démontré que des personnes incarcérées avaient «parcouru» le Québec plus souvent qu'à leur tour à la suite de nombreux changements d'adresse successifs... Le recours au transfert ne doit pas être perçu comme un moyen facile de solutionner la congestion des ressources.

La surpopulation génère des situations de ce genre et la question est de savoir si la solution passe par la construction ou l'agrandissement des centres de détention ou par le développement des alternatives à l'incarcération.

Les comités de discipline agissent-ils de façon équitable?

À la suite d'une plainte adressée à nos services, nous avons effectué une enquête sur la procédure utilisée par les membres du comité de discipline du centre de détention de Québec lorsqu'ils examinent les faits d'un manquement disciplinaire. Nous avons alors constaté que, dans le cas porté à notre attention, le comité n'avait pas permis au détenu, lors des séances, d'exercer une pleine défense face aux témoignages qui lui étaient défavorables.

Ceci allait à l'encontre des règles applicables et nous avons fait part de nos commentaires au Ministère. Lors de nos interventions auprès des autorités responsables, nous avons rappelé certains principes de base en la matière. Nous avons notamment souligné que le comité de discipline, bien que n'ayant pas le statut de cour de justice, constitue une instance chargée de déterminer des droits et d'imposer des sanctions après audition de la preuve. Dans

l'exécution de ce qui est essentiellement une tâche administrative, le comité n'est certes pas obligé de tenir un procès de nature judiciaire respectant les règles de procédure et de preuve d'un tribunal. Il est néanmoins soumis à l'obligation d'agir équitablement, c'est-à-dire de respecter le droit des parties d'être entendues et le droit au traitement impartial. Or, l'examen des plaintes parvenues au Protecteur du citoyen semble démontrer la difficulté d'application de ces règles, autant lors du processus d'audition qu'au moment du prononcé de la sanction.

Par ailleurs, pour certains manquements à la discipline, le détenu peut écoper de peines sévères. Il est donc primordial de s'assurer que ses droits ont été respectés tout au long de l'audition des faits. Des exemples nous ayant fourni la preuve que la discipline est appliquée inégalement d'un centre à l'autre, nous ont incité à suggérer les mesures suivantes :

- une modification au Règlement sur les établissements de détention pour y inclure une énumération des manquements disciplinaires par catégorie, laissant un choix de sanctions possibles pour chaque catégorie;
- le droit à la représentation par avocat pour les manquements graves;
- l'adoption de guides susceptibles de faciliter la tâche des comités de discipline, évitant, par le fait même, l'arbitrage et la disparité entre les sanctions.

Pour l'instant, le Ministère n'a pas encore réagi à notre position mais nous prévoyons en recevoir une réponse sous peu.

Parmi nos enquêtes

- Dans plusieurs centres de détention, il nous est apparu que des prévenus et des détenus étaient gardés ensemble. Or, cette pratique est tout à fait contraire aux droits prévus par la Charte québécoise des droits de la personne, laquelle stipule que les prévenus doivent

bénéficiaire d'un classement particulier qui les maintient à l'écart du reste de la population carcérale. Cette situation comporte également des inconvénients pour les détenus car la cohabitation avec ces prévenus provoque fréquemment des tensions supplémentaires. Même si les services correctionnels affirment que les prévenus qui partagent des activités avec les détenus le font à leur demande, il reste qu'on peut se demander si les prévenus sont vraiment «libres» d'agir ainsi. Par ailleurs, la Charte des droits et libertés de la personne est d'ordre public. Nous analysons actuellement cette problématique.

- À l'occasion d'une visite au centre de détention de Sorel, nous avons constaté la présence d'un détenu de moins de 18 ans. On nous a alors expliqué que ce centre avait été désigné par le ministère de la Sécurité publique pour recevoir les mineurs de tout le Québec qui ont fait l'objet d'une ordonnance de garde en milieu fermé par le Tribunal. Toutefois, après avoir pris connaissance de ce contexte particulier, le Protecteur du citoyen a jugé que même si la mesure était légale en soi, les conditions de détention de ces adolescents étaient inacceptables : souvent coupés de leur milieu familial, ils sont gardés dans le secteur exigü de la réclusion et vivent en contact avec les cas les plus difficiles. À la suite de notre intervention, le Ministère nous a assurés qu'il étudiait des solutions de rechange. Dans les prochains mois, nous projetons de suivre de près la situation de ces jeunes détenus.
- Au cours des derniers mois, la Commission québécoise des libérations conditionnelles nous a informés que plusieurs centres de détention, notamment Bordeaux et Waterloo, accusaient des retards importants dans la confection des plans de séjour des détenus (élaboration avec les autorités d'un certain nombre d'objectifs à atteindre durant la détention). Ainsi, des auditions devant la Commission ont été reportées faute du plan de séjour au dossier. Une enquête du Protecteur du citoyen à ce sujet est en cours.

LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

Surprise! Dans notre dernier rapport annuel, nous mentionnions que le ministère de la Sécurité publique s'était engagé à indemniser des personnes ayant subi des dommages matériels lors d'interventions de policiers de la Sûreté du Québec. Ce résultat, longtemps attendu, faisait suite à de nombreuses relances de notre part auprès des autorités concernant l'insatisfaction de citoyens, en majorité des propriétaires d'immeubles locatifs, dont l'un des occupants avait été la cible d'une perquisition; l'opération avait, d'une façon ou d'une autre, endommagé les lieux et ces propriétaires ne pouvaient recouvrer la moindre somme auprès de leur locataire, celui-ci étant arrêté, disparu ou insolvable. L'an dernier, l'administration nous avisait de son intention de verser des dédommagements mais nous n'en n'étions pas encore à l'étape des retombées concrètes. Cette fois-ci, on nous a confirmé formellement avoir entrepris les démarches administratives en vue d'acheminer les compensations promises. Surprise : au moment de mettre sous presse notre rapport annuel, aucun de nos clients n'a encore été indemnisé!

Parmi les plaintes reçues...

L'inaccessible rendez-vous La dame qui fait appel au Protecteur du citoyen est la conjointe d'un détenu incarcéré dans un centre de détention. Pour pouvoir rendre visite à son mari, elle doit appeler au centre pour prendre rendez-vous. Cependant, la ligne est toujours occupée. Au bout de cinq jours, elle n'a toujours pu joindre le responsable du centre pour convenir du moment de la rencontre. Par la suite, elle apprend d'un agent du centre que lorsque le personnel est débordé, l'appareil reste décroché.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'effectivement la ligne était souvent occupée et que les heures d'accès à ce service étaient limitées (lundi au samedi de 12 h 30

à 16 h 00). De plus, lorsqu'un visiteur se présentait au centre sans rendez-vous, on refusait de lui en fixer un sur place et on lui indiquait de prendre entente par téléphone!

***Le résultat
de l'intervention***

Nous avons eu des discussions avec l'administrateur du centre qui a reconnu les déficiences du service. Afin d'en améliorer la qualité, les changements suivants ont été mis en place : ajout de 9 heures d'accueil téléphonique, de 11 h à 16 h du lundi au samedi; par ailleurs, les personnes qui se présenteront au centre sans rendez-vous pourront en obtenir un sans qu'il soit nécessaire de le faire par téléphone.

Quant à la personne qui s'était adressée au Protecteur du citoyen, elle a pu bénéficier des nouveaux arrangements pour obtenir la rencontre qu'elle désirait.

***Un régime de vie
trop sévère***

Un détenu ayant commis plusieurs manquements disciplinaires est envoyé à l'unité sécuritaire de séjour conçue pour héberger des détenus aux prises avec des problèmes de comportement. Pendant cette période, des détenus endommagent le local et les équipements de la salle de récréation. L'individu prétend ne pas y avoir participé et est pourtant confiné à sa cellule 23 heures sur 24. Il dit ne faire l'objet d'aucune sanction disciplinaire lui méritant de telles conditions de vie. C'est ce qui l'incite à soumettre son cas au Protecteur du citoyen.

L'enquête nous a confirmé qu'il y avait eu saccage de la salle de récréation. En raison de cela, tous les détenus avaient été gardés 23 heures sur 24. Trois mois plus tard, les détenus étaient toujours soumis au même traitement.

Nous avons d'abord examiné le fonctionnement de l'unité mise en cause. Effectivement, les détenus qui sont envoyés à l'unité sécuritaire de séjour constituent, selon des

rapports d'observation, un danger pour le personnel ou les autres détenus. Ils sont gardés dans cette unité pour un minimum de 30 jours pendant lesquels leur comportement est évalué. À la suite de ces évaluations, ils sont soit retournés dans leurs secteurs d'origine ou gardés pour une autre période de 30 jours.

Le directeur adjoint responsable nous indiqua que le régime de vie de cette unité respectait les exigences du Règlement sur les établissements de détention qui prévoyait une heure quotidienne à l'extérieur en plein air pour un détenu qui n'est pas occupé à un travail; ce qui était le cas des détenus de cette unité.

Nous avons jugé cette interprétation trop restrictive. Selon nous, le règlement n'était pas limitatif et cette disposition ne prévoyait que le strict minimum auquel tout incarcéré a droit en ce qui touche son régime de vie.

Nous l'avons donc fait savoir à l'administrateur du centre de détention. Nous lui avons spécifié que le détenu maintenu dans l'unité sécuritaire de séjour était traité comme s'il se trouvait en réclusion totale à la suite d'une sanction disciplinaire puisqu'il n'avait droit qu'à une heure de sortie extérieure par jour.

***Le résultat
de l'intervention***

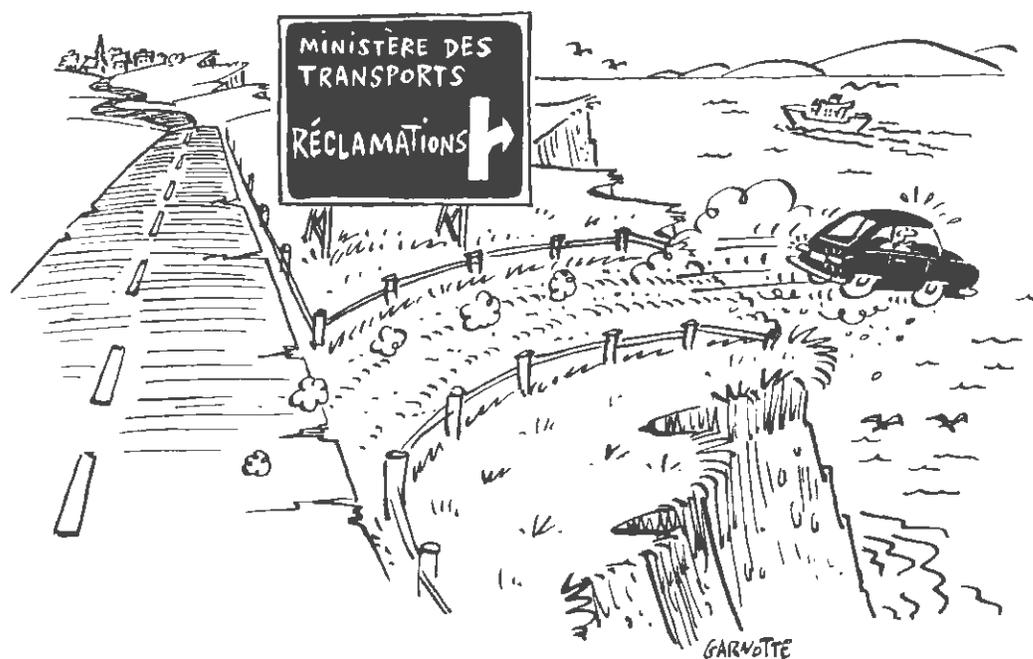
Notre position fut acceptée et un nouvel horaire de vie pour l'unité fut établi selon lequel les détenus pouvaient sortir environ cinq heures par jour dont une heure en plein air.

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Vite fait, bien fait : quand une responsabilité nous pèse, une loi nous en dégage!

Vite fait, bien fait, la Loi sur la voirie a été modifiée : désormais, ce ne sera que si le citoyen arrive à prouver la «faute lourde» du Ministère qu'il pourra être dédommagé. À une époque où il est de plus en plus question de la responsabilisation de l'État et de ses fonctionnaires, il s'agit, pour le moins, d'un geste à contre-courant.

En décembre 1992, la réforme de la Loi sur la voirie a été adoptée. Elle a eu notamment pour effet de restreindre considérablement la responsabilité du ministère des Transports, des municipalités et de leurs



employés dans les cas de dommages aux voitures dus au mauvais état des routes. On a en effet décidé que l'administration et son personnel seraient désormais exemptés de toutes fautes, sauf de leur «faute lourde», et qu'il reviendrait au citoyen de démontrer la gravité du manquement. Or, qu'est-ce que la faute lourde en droit? Elle est définie comme un acte «que ne commettrait pas même la personne la moins soigneuse»¹... Cet extrême est tout à fait exceptionnel et requiert une preuve des plus difficiles à établir. Voilà pourquoi les exemptions de responsabilités contenues dans la nouvelle loi ont des conséquences énormes sur les droits de la population.

Le Protecteur du citoyen a évidemment réagi lors de l'étude du projet de loi par l'Assemblée nationale et y a acheminé ses commentaires, réprouvant cette attitude de désengagement. Il a critiqué, entre autres, le caractère imprécis de certaines circonstances d'exemption qui permettent selon lui des élargissements arbitraires; de l'avis du Protecteur du citoyen, les occasions d'exemption doivent, au contraire, être encadrées de façon beaucoup plus restrictive. Par ailleurs, il a souligné le recul injustifié que représentait la démonstration de la faute lourde. Il a également relevé différents aspects de la loi diluant la mission de l'administration par rapport à son devoir de veiller à l'entretien d'un réseau routier sécuritaire. Enfin, il a annexé à sa prise de position la politique du Conseil du trésor : cet énoncé de principes, a-t-il rappelé, vise avant tout à insister sur l'importance et la première place qu'il faut accorder aux usagers des services gouvernementaux, et à mettre l'accent sur la responsabilité de l'État et de son personnel à cet égard.

L'analyse du Protecteur du citoyen a amené l'administration à considérer quelques-unes de ses remarques mais, pour l'essentiel, les modifications dénoncées ont été maintenues.

La réforme de la loi a, somme toute, privilégié la commodité administrative dont il est question en

¹ Dictionnaire de droit privé, 1991, p. 256.

introduction du présent rapport annuel, plutôt que le respect des attentes et des droits de la clientèle. De l'avis du Protecteur du citoyen, ce geste correspond à un net recul, soit à une époque où la coutume voulait que «the king can do no wrong». Il a fallu des siècles et tout le jeu de la démocratie pour atténuer, et généralement, supprimer cette philosophie. Par la nouvelle loi, le Ministère emprunte, dans une large mesure, aux rois de ces temps-là le privilège de ne jamais commettre de faux pas, mis à part, bien sûr, de très graves exceptions. Et encore, ces dernières devront être relatées par le citoyen de façon fort convaincante. Par ailleurs, tel que mentionné dans les commentaires en début de ce rapport annuel, on doit s'interroger sur la cohérence dans l'action des pouvoirs publics : d'une part, ceux-ci restreignent les clauses d'exonération de responsabilité et assujettissent l'État aux règles fondamentales du Code civil, et, d'autre part, ils adoptent une loi qui non seulement constitue un recul mais ne respecte pas l'esprit du Code civil.

**Les glissières de
sécurité : sous
surveillance accrue**

Les glissières de sécurité installées en différents points des routes et autoroutes du Québec ont fait l'objet d'une vaste étude du Protecteur du citoyen. Nos recherches sur le sujet ont été entreprises à la suite d'une plainte adressée à nos services : la personne qui faisait appel à nous dénonçait alors ce qu'elle considérait comme un manque de surveillance du Ministère lors de l'installation de glissières de sécurité et un non-respect des normes en vigueur.

Dès l'amorce de notre enquête, les faits constatés ont semblé confirmer le bien-fondé de cette plainte. Peu de temps après, nous apprenions l'existence d'une étude du ministère des Transports sur les besoins en glissières de sécurité le long du réseau autoroutier québécois (novembre 1987). C'est en partie sur la base des révélations et recommandations qui y sont faites que nous avons poursuivi notre propre enquête. Il ressortait notamment de ce document qu'une majorité de glissières de sécurité examinées (la

recherche portait sur le quart du réseau routier rural québécois), ne respectait pas les normes prévues en matière de hauteur ou d'installation, ou encore présentaient des défauts. L'auteur de ces constats précisait en outre qu'on pouvait étendre ces conclusions à la grandeur du Québec.

Pour donner suite à cette étude, le Ministère a apporté certains correctifs et a commandé un relevé du réseau routier du Québec. Cette opération a révélé des besoins importants en glissières de sécurité à travers la province. Depuis lors, on a fixé l'échéance des travaux nécessaires à 1995 et on y a affecté un budget de 50 millions de dollars. Parallèlement, on a procédé à la révision des normes relatives à la mise en place des glissières de sécurité et aux matériaux à utiliser pour leur construction.

Des sessions de formation offertes à toutes les directions régionales ont suivi l'adoption des nouvelles normes et ces rencontres ont permis de déceler une série de facteurs à l'origine, en partie du moins, de l'état général des glissières : mauvaise connaissance de leur utilité et de leur fonctionnement par les personnes qui sont responsables de ces équipements sur place, réparations inappropriées, modifications locales apportées aux glissières pour les rendre plus sécuritaires mais ayant en réalité pour effet d'en diminuer l'efficacité.

L'analyse de la situation effectuée en 1987 par le Ministère avait également mis en évidence des déficiences sur le plan de la qualité des travaux réalisés. Pour y remédier, l'administration a prévu d'intensifier la supervision et la vérification de ces travaux.

Lors de notre enquête sur les glissières de sécurité, nous avons donc pris connaissance des différents efforts du Ministère pour s'attaquer au problème... Mais les solutions choisies allaient-elles s'avérer efficaces? Après en avoir évalué l'impact réel, nous en avons déduit que non seulement les mesures engagées demeureraient insuffisantes, mais que, de plus, certains

mécanismes mis en place étaient sous-utilisés. Nous avons suggéré aux autorités responsables de recourir aux mesures suivantes :

- donner une formation technique continue à ses employés plutôt que des sessions ponctuelles,
- procurer l'information et le soutien requis aux entrepreneurs à qui est confiée l'exécution des travaux,
- améliorer les outils de vérification de la qualité des travaux d'installation et d'entretien des glissières,
- relancer les opérations d'inspection qui devaient être systématiques selon les projets de 1987 et qui ont été abandonnées dès les débuts.

De plus, dans la perspective du transfert définitif de l'entretien des structures de certaines routes aux municipalités, il devenait impérieux, selon nous, que les 32 000 km de route qui passeraient sous responsabilité municipale ne comportent plus aucune glissière de sécurité défectueuse.

Enfin, une approche globale de la question des glissières nous apparaissait plus que jamais nécessaire et nous recommandions pour ce faire un travail de concertation entre le ministère des Transports et la Société de l'assurance automobile.

À la suite de notre intervention, les autorités ont revu l'état général de la situation avec les gestionnaires concernés. Dans les mois qui ont suivi, on nous a informés des solutions qui seront mises en oeuvre dès 1993 et qui visent notamment quatre objectifs prioritaires :

- la sensibilisation des gestionnaires à la problématique de conformité des glissières,
- l'implantation de programmes de formation continue pour tous les intervenants en matière de glissières de sécurité,

- l'allocation de budgets pour l'amélioration, la réfection et l'ajout de glissières, en plus d'un suivi annuel des réalisations,
- un renforcement des systèmes de contrôle et de surveillance de la qualité des travaux.

Cette réponse reflète, selon nous, une prise en charge valable par le Ministère des carences sur lesquelles nous avons mis l'accent. Puisqu'il en va de la sécurité des usagers de la route, nous comptons que les retombées concrètes des récentes annonces ne se feront pas attendre.

**Pourquoi faire
aujourd'hui ce qui peut
être fait demain..
par d'autres?**

Dans son dernier rapport annuel, le Protecteur du citoyen déplorait, à l'endroit du Ministère, des délais d'attente inacceptables dans la réalisation de travaux de drainage routier, de même que dans le traitement de réclamations sur dommages. Actuellement, malgré nos démarches répétées, nous constatons peu de progrès sur le plan de ces lenteurs. En effet, l'annonce de la réforme prévoyant le transfert de la voirie locale vers les municipalités, a incité, semble-t-il, des directeurs régionaux à agir avec moins d'empressement face à leurs responsabilités d'entretien et de réfection des routes encore sous leur compétence. Dans certains cas, nous avons même dû insister pour que les fonctionnaires se rendent sur les lieux pour vérifier les éléments de la plainte. Dès lors, il y a lieu de se demander si, dans certains cas, la réalisation des travaux nécessaires n'a pas été retardée à cause du transfert éventuel des responsabilités vers les municipalités.

Par ailleurs, des plaintes adressées au Protecteur du citoyen font fréquemment ressortir que le Ministère tarde à remplir ses engagements en ce qui a trait au nettoyage des fossés et des ponceaux. Dans d'autres cas, les personnes qui font appel à nous sont insatisfaites des travaux effectués.

Nous devons donc régulièrement placer le Ministère devant son rôle ou face à ses promesses, et lui rappeler ce que ses clients sont en droit d'attendre de lui.

Parmi les plaintes reçues...

L'indispensable fossé

En 1992, le Ministère entreprend des travaux de réfection d'une autoroute située à proximité de la résidence du citoyen concerné par cette affaire. Dans le cadre de cette opération, le Ministère prolonge notamment une rue et remplit un fossé de deux mètres qui avait été creusé par la municipalité en 1990 pour mettre fin à des inondations printanières dont était victime le citoyen. Ce dernier, craignant précisément que l'intervention du Ministère fasse ressurgir les problèmes d'inondations, s'adresse au Protecteur du citoyen.

Lors de son enquête, celui-ci constata que le Ministère, au terme d'un premier examen de la situation, minimisait de toute évidence les dégâts appréhendés par le citoyen. Nous avons donc recommandé aux fonctionnaires responsables d'effectuer une seconde visite des lieux à laquelle devraient être présents le chargé de projet et des ingénieurs du Ministère.

Le résultat de l'intervention

Notre suggestion fut acceptée et cette seconde analyse des faits amena l'administration à modifier son projet initial. Par la suite, les travaux furent réalisés à la satisfaction du citoyen.

Un entrepreneur en dénéigement perd injustement un contrat

Au cours de l'automne 1990, le ministère des Transports fait paraître un avis d'appel d'offres public de déneigement. L'entrepreneur apprend que sa belle-soeur ira chercher, pour sa propre

entreprise, le formulaire requis pour soumissionner. Il lui demande, dès lors, de lui en rapporter un exemplaire. La personne se présente au Ministère, obtient une première enveloppe qui est identifiée à son nom, et en demande une seconde en précisant les coordonnées de son beau-frère. Le fonctionnaire inscrit toutefois le même nom sur les deux enveloppes, soit celui de la dame. Cette dernière ne s'aperçoit pas immédiatement de la méprise, et lorsqu'elle quitte le bureau du Ministère, seul son nom figure sur la liste des soumissionnaires puisque le fonctionnaire n'a pas saisi que les enveloppes étaient destinées à deux personnes différentes.

Lorsque l'entrepreneur reçoit ses documents, il remarque l'erreur du fonctionnaire, biffe le nom qui apparaît sur l'enveloppe, y inscrit le sien et remplit les formulaires. Par la suite, il apporte sa soumission au Ministère et prend la précaution de faire vérifier sommairement par le même fonctionnaire son dossier de soumission parce qu'il en est à sa première expérience. Le fonctionnaire l'assure que tout lui semble conforme et accuse réception des pièces, comme il le fait pour chaque soumission. Peu de temps après, l'entrepreneur apprend que la décision du Ministère a favorisé un concurrent dont les tarifs sont nettement supérieurs aux siens. Étonné, il se renseigne davantage et réalise que la soumission qu'il a acheminée au Ministère n'a pas même été étudiée à cause des renseignements raturés au coin gauche supérieur de son enveloppe : on lui explique que sa soumission est irrégulière parce qu'il a soumissionné sous un nom différent de celui qui a été donné par la personne qui s'est procuré le dossier d'appel d'offres, ce qui est contraire aux exigences de la procédure.

Il tente alors de clarifier la situation auprès du Ministère, mais sans succès. L'administration maintient sa première réponse. L'entrepreneur décide alors de porter plainte au Protecteur du citoyen parce qu'il considère qu'on lui fait perdre injustement le contrat qu'il convoitait.

L'enquête du Protecteur du citoyen a d'abord révélé que la soumission de l'entrepreneur avait été présentée selon les règles prévues et dans une enveloppe demandée à son nom, comme en a fait foi la déclaration assermentée de sa belle-soeur. Par ailleurs, aucune norme du Ministère ne venait spécifier que le nom inscrit sur une enveloppe de soumission ne pouvait être changé. Toutefois, en admettant que pareille exigence aurait existé, il aurait été du devoir du fonctionnaire de proposer à son client une nouvelle enveloppe lorsque ce dernier lui a remis la sienne et de s'assurer que son nom se trouvait bien sur la liste des personnes ayant obtenu une enveloppe de soumission.

Pour le Protecteur du citoyen, il ne faisait aucun doute que l'aspect irrégulier de la soumission découlait directement d'erreurs matérielles commises par l'employé du Ministère. Dans les circonstances, le contrat de déneigement ne pouvait être refusé au citoyen pour les raisons qui lui avaient été données, alors qu'il avait posé tous les gestes nécessaires et qu'il offrait la soumission la plus basse.

***Le résultat
de l'intervention***

Au terme de très nombreuses discussions qui s'étalèrent sur plus de deux ans, le Ministère reconnut finalement le bien-fondé de la plainte de l'entrepreneur et procéda à l'analyse des pertes qu'il avait subies. Peu après, ce dernier toucha 43 000 \$.

LA COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES

Les annonces détestées...

Nous invitons la Commission à exercer un contrôle vigilant jusqu'à l'excès de ses propres opérations, de sorte que, dans l'avenir, elle n'ait plus à annoncer à des citoyens retraités qu'une erreur administrative commise dans le passé a maintenant pour effet d'amputer la pension sur laquelle ils comptaient. Quant aux réclamations de ce genre qui sont actuellement signifiées par l'organisme à des personnes âgées, nous discutons de l'opportunité et des méthodes.

Depuis décembre 1992, bon nombre de pensionnés ou leur conjoint survivant requièrent l'aide du Protecteur du citoyen après avoir reçu une lettre de réclamation de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances pour des sommes payées en trop. Or, ces réclamations découlent essentiellement d'une erreur administrative de la Commission, soit la non-application par l'organisme de la réduction prévue à l'âge de 65 ans dans les régimes de retraite publics en raison de la coordination des prestations payées avec celles qui sont versées par le régime de rentes du Québec. Le grand nombre de plaintes, reçues pour la plupart en fin d'année 1992, s'explique par le fait que la Commission a entrepris quelques mois auparavant une importante opération de vérification et de correction dans les dossiers des personnes pensionnées.

Les réactions que nous avons perçues chez les gens qui se sont adressés à nous se caractérisent par l'incrédulité, l'incompréhension, le dépit, la panique, mais surtout par l'insécurité et l'inquiétude financière (certains pensionnés subissent une diminution de rente dépassant les 350 \$ par mois en incluant la compensation). Plusieurs de ces personnes n'ont pas les moyens de rembourser en un seul versement la somme réclamée; quant à la

possibilité qui leur est offerte de rembourser par compensation échelonnée sur dix ans, il s'agit là d'un arrangement qui les effraie bien souvent puisque certaines d'entre elles n'ont jamais été endettées ou l'ont été pour des montants moindres durant leur vie active. Ces personnes craignent alors de devoir léguer des problèmes à leurs héritiers.

Il importe de souligner ici que le Protecteur du citoyen a toujours été préoccupé par la question du recouvrement des sommes payées en trop par les ministères et les organismes par suite d'erreurs leur étant totalement imputables. Il va de soi que nous partageons d'emblée le souci qu'ont les ministères et les organismes de gérer adéquatement et efficacement les sommes qui leur sont confiées. Nous considérons cependant que les règles et les mécanismes de recouvrement se doivent d'être équitables envers le citoyen et de respecter ses droits et sa dignité.

Les nombreuses plaintes portées à notre attention cette année nous ont donc amenés à faire enquête, au cours des derniers mois, au sujet de ce type de réclamations de la Commission. Par la suite, nous sommes intervenus auprès de l'organisme afin que des mesures, tant législatives qu'administratives et opérationnelles, soient adoptées pour remédier aux iniquités, lacunes et préjudices relevés et éviter leur répétition. Lors de nos contacts avec les autorités responsables, nous leur avons fait part des observations et recommandations suivantes :

- Comme le prévoit la législation en vigueur, il nous apparaît justifié, évidemment, que les pensionnés de mauvaise foi ou ayant agi frauduleusement ne puissent bénéficier d'aucune forme de remise de dettes consentie à la personne de bonne foi.
- Par ailleurs, nous appuyons également le principe actuel de recouvrement partiel de la somme versée en trop lorsque le bénéficiaire pouvait aisément constater l'erreur et en informer l'organisme. Nous considérons toutefois que la récupération ne devrait pas porter sur une période pouvant s'étendre jusqu'à 48 mois comme le prévoit la

loi. Un tel recul dans le temps pour recouvrer les montants en cause a le désavantage d'imposer un fardeau très lourd au débiteur, et peut avoir aussi pour effet, croyons-nous, de favoriser un certain laxisme dans les procédés opérationnels de l'organisme. Un retour sur les 24 derniers mois nous paraîtrait plus approprié.

- Il en est tout autrement des situations où le bénéficiaire n'a aucunement contribué à l'erreur et n'était pas raisonnablement en mesure de la déceler. Dans de tels cas, nous croyons qu'il n'y a pas lieu de recouvrer la somme versée en trop. Notre position découle du principe de l'imputabilité des organismes et de leur responsabilité de prendre les moyens nécessaires pour s'assurer de la validité de leurs décisions, responsabilité également de se doter d'outils de vérification, de gestion et de contrôles adéquats.

À propos de ce dernier point, nous avons rappelé à la Commission que cette pratique avait déjà cours à la Régie des rentes du Québec ainsi qu'au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. En effet, ces deux administrations effacent totalement la dette lorsqu'elle porte sur des montants qui ont été versés en trop en raison d'une erreur administrative que la personne ne pouvait détecter.

Dans une société comme la nôtre, avons-nous ajouté, chaque personne doit faire face à une multitude de lois et de règlements, et elle n'est pas en mesure de les connaître aussi bien que les fonctionnaires chargés de les appliquer. Dès lors, il est normal pour le citoyen de s'attendre à ce que les décisions prises à son égard et les prestations qui lui sont payées ne soient pas entachées d'erreurs. Cet énoncé est d'autant plus vrai à l'égard des pensionnés touchés par l'opération de recouvrement de la Commission : ces gens constituent une clientèle captive et plus vulnérable du fait de leur âge avancé, de leur état de santé, de leur dépendance financière à l'égard des rentes qui leur sont versées, de leur impossibilité de recourir à d'autres sources de revenu et de rebâtir leur épargne. Les pensionnés,

avons-nous conclu, sont en droit d'attendre de la Commission qu'elle leur procure une retraite paisible, sans effet de surprise.

À la suite de notre intervention, la Commission nous a informés de son intention de soumettre au gouvernement une modification législative visant à réduire la période de 48 à 24 mois au-delà desquels une somme due est automatiquement radiée. De plus, on étudiait la possibilité d'amender le règlement de façon à permettre que la compensation, (l'opération qui consiste à prélever chaque mois une partie de la rente pour rembourser la somme due), s'effectue sur une période non limitée dans le temps et à un taux maximum de 10 % de la rente versée.

Pour l'instant, nous poursuivons l'analyse des différentes avenues de solution. Nous maintenons toutefois que, dans cette affaire, la Commission doit avoir le souci d'assumer ses responsabilités, y compris celle de reconnaître l'impact de ses erreurs de calcul sur la clientèle des pensionnés. Nous invitons donc l'organisme à se doter de mécanismes de contrôle opérationnel efficaces afin que le montant de pension confirmé à une personne dès le début de sa retraite soit à l'abri de corrections ultérieures de toute nature.

Des éclaircissements

Notre dernier rapport annuel mentionnait différentes initiatives de la Commission pour diffuser une information plus accessible en matière de rentes et de régimes de retraite. Cette année encore, l'organisme a poursuivi son action en ce sens, répondant à quelques suggestions de notre part.

Ainsi, depuis octobre 1992, les lettres avisant d'un remboursement d'un solde de cotisation mentionnent que le paiement effectué correspond au solde avec les intérêts s'y rapportant. Auparavant, la lettre ne permettait pas de savoir si des intérêts étaient payés.

Par ailleurs, nous avons constaté que le texte des propositions de rachat destinées aux participants n'informait pas suffisamment les éventuels intéressés sur le fait que des intérêts additionnels viendraient augmenter le coût du rachat s'ils ne donnaient pas suite à la proposition à l'intérieur de certains délais. Nous avons obtenu que les informations jointes à ces propositions soient modifiées et précisent mieux les conséquences monétaires d'un refus d'accepter une proposition.

Nous avons également souligné à la Commission le manque de clarté des lettres envoyées à certains pensionnés auxquels on réclame le remboursement d'une somme payée en trop à la suite d'une erreur administrative. Nous avons reçu l'assurance que l'ensemble de cette correspondance serait réévalué pour en améliorer le contenu.

LA COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

La nouvelle loi : une façade rénovée, des vices cachés qui s'aggravent

Avec les dernières modifications législatives, la position des accidentés et malades du travail a été affaiblie au profit de celle de la Commission et des employeurs. Le paritarisme et sa culture d'affrontement y sont toujours omniprésents. L'élargissement des champs d'intervention des experts médicaux et juridiques et des bureaux de révision paritaires aura-t-il raison des nouveaux mécanismes de justice douce introduits par la loi?



Dans son rapport annuel de l'an dernier, le Protecteur du citoyen livrait ses commentaires sur les modifications qui venaient d'être apportées à la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Nous réagissions alors sur la base des textes qui annonçaient de nouvelles lourdeurs administratives, des méthodes d'évaluation médicales donnant des pouvoirs accrus à la Commission au détriment du travailleur et le maintien de problèmes de structure tels que les délais et la complexité du fonctionnement. Nous anticipions également que la clientèle serait davantage ballottée entre experts médicaux et juridiques. Par ailleurs, si nous ne pouvions qu'approuver les assouplissements en matière de reconsidération ainsi que les mécanismes additionnels de conciliation, nous estimions que la loi misait beaucoup plus sur les mesures de contrôle que sur l'action préventive.

Aujourd'hui, notre évaluation de la loi et de ses retombées tient compte du fait que nous avons «vécu avec» les nouvelles dispositions pendant un an et que ses effets concrets se sont répercutés sur les affaires que nous avons eu à traiter.

Après un an : notre analyse de la loi

• Les expertises médicales : la bousculade des verdicts

En matière médicale, la nouvelle loi a mis en place tous les éléments qui favorisent un chassé-croisé d'expertises entraînant l'accidenté, le ou les employeurs et même le bureau d'évaluation médicale, dans une course contre la montre où seule la Commission n'est pas astreinte à des délais.

Dans un premier temps, un travailleur doit fournir à la Commission de la santé et de la sécurité du travail un rapport initial et des rapports d'évolution produits par son médecin traitant. Par la suite, si l'organisme fait une demande d'information médicale complémentaire, l'accidenté doit s'assurer que son médecin traitant fournit les

renseignements exigés dans les dix jours qui suivent la réception de la demande de l'organisme. L'employeur (comme tout autre employeur antérieur susceptible d'être mis en cause) peut aussi exiger du travailleur qu'il se soumette à l'expertise d'un médecin de son choix. Il doit agir dans les 30 jours de la réception du rapport qu'il veut contester et il peut le faire chaque fois qu'un nouveau rapport du médecin traitant est produit.

Quant à la Commission, elle peut exiger, autant de fois qu'elle le juge nécessaire, que le travailleur se soumette à une expertise d'un professionnel de la santé qu'elle désigne elle-même. Lorsqu'il existe des divergences entre les opinions des divers experts, le Bureau d'évaluation médicale, c'est-à-dire un expert médical relevant du Ministre du Travail, est désigné pour agir comme arbitre et peut lui-même examiner le travailleur. Sa décision doit être rendue dans les 30 jours de la date à laquelle le dossier lui a été transmis.

Les choses se compliquent encore plus si le Bureau d'évaluation médicale n'a pas rendu sa décision dans le délai prévu. Si la Commission dispose déjà d'une expertise d'un professionnel qu'elle a désigné, elle devient liée par cette expertise. Si elle n'en a pas, elle peut encore, à cette étape, demander à un évaluateur qu'elle choisit de se prononcer. Et à ce moment précis, un sprint final peut encore avoir lieu : même si le Bureau d'évaluation médicale a outrepassé ses délais, il peut encore faire la course au dernier professionnel désigné; le plus rapide des deux engage la décision de la Commission.

Par ailleurs, les médecins ont un nouveau champ d'intervention, car ils se prononcent désormais sur le lien entre l'événement et les blessures subies. Si le témoignage médical peut certes représenter ici un apport important et pertinent, nous nous étonnons toutefois que le médecin traitant du travailleur ne soit pas aussi invité par le

législateur à se prononcer sur ces questions. Il est vrai qu'il peut choisir de donner son opinion, mais nul n'est forcé d'en tenir compte.

Enfin, la contestation de la décision du Bureau d'évaluation médicale doit maintenant transiter par le bureau de révision alors qu'elle était autrefois directement acheminée à la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles; on a donc ajouté un palier décisionnel à la mécanique de règlement des litiges.

L'accès des parties à un véritable forum externe en matière médicale est donc retardé. De plus, cette mesure est venue accentuer l'engorgement des bureaux de révision où les demandes de révision s'étaient accrues de plus de 200 % au cours des 6 années précédentes; en fin d'année 1992, on notait une accumulation de plus de 20 000 dossiers en attente malgré des efforts notables de rationalisation. Enfin, cette surcharge mise sur les bureaux de révision leur impose aussi de développer une expertise qu'ils n'avaient pas en matière médicale.

Même si des assesseurs médicaux pourront y conseiller les décideurs, le processus aura quand même pour effet de favoriser un accroissement des débats entre médecins auxquels se superposeront d'autres divergences d'opinions entre médecins et juristes ou représentants. La Commission de la santé et de la sécurité du travail avait déjà un certain pouvoir de contrôle en matière d'évaluation médicale. Elle en aura désormais davantage grâce au fonctionnement prévu par sa loi.

Il y a donc lieu de se questionner sur les buts réellement poursuivis. Pour répondre aux besoins des accidentés et réduire le déficit, était-il nécessaire de multiplier les expertises et les lieux de décision? La méfiance a dicté la multiplication des relais : tous les médecins consultés sont vus par d'autres comme des médecins de complaisance. Cette façon de voir les choses nous démontre qu'on ne s'attaque pas au problème, on l'accroît.

• **Les bureaux de révision : leur compétence s'étend sans être remise en question**

En 1987, le Rapport Ouellet sur les tribunaux administratifs, prenant acte des critiques parfois virulentes soulevées autant par les représentants des employeurs que des travailleurs, invitait le législateur à revoir le mécanisme de révision interne qu'il avait mis en place à la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Il insistait sur l'ambiguïté d'un recours présentant les caractéristiques de la révision externe quant à la procédure mais demeurant fondamentalement interne à la Commission sous d'autres aspects. Le rapport concluait qu'il faut une société bien riche pour s'offrir deux débats quasi judiciaires répétitifs.

Même si, par la loi de 1992, le législateur a formellement invité les bureaux de révision à ouvrir leurs portes à un processus de conciliation préalable, il n'a pas modifié leur structure ni leur mode de fonctionnement. Ces bureaux demeureront ce qu'ils sont devenus depuis 1985, lorsque le paritarisme s'y est introduit : un organe décisionnel intermédiaire où un membre représentant les travailleurs, un membre représentant les employeurs et un membre nommé par la Commission et président du forum, doivent s'entendre sur une solution commune aux litiges posés devant eux.

Même si l'intention de départ était de permettre un meilleur équilibre entre les positions des employeurs et des travailleurs dans le régime d'indemnisation, faut-il s'étonner que les bureaux de révision aient été influencés par le contexte des relations de travail?

Faut-il s'étonner aussi que les parties n'y voient là qu'une étape à franchir avant d'accéder au véritable forum externe que constitue la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles ou la Commission des affaires sociales selon la loi applicable, une étape tremplin où on peut fourbir les armes avant l'ultime représentation?

Les statistiques émanant des bureaux de révision sont particulièrement éloquentes. Loin de permettre aux conflits de se résorber à cette étape, les bureaux de révision, version 1985 reconduite en 1992, ont plutôt contribué à l'accroissement phénoménal de la judiciarisation du régime.

De 1987 à 1992, à titre d'exemple, le nombre de contestations soumises au bureau de révision paritaire est passé de 10 127 à 31 051 laissant, à chaque fin d'année, des inventaires de plus en plus lourds. C'est ainsi qu'on a assisté à un engorgement croissant de cette instance. À la fin de 1992, l'inventaire était de 20 887 dossiers en attente et le délai moyen entre la contestation et la décision s'était accru à 323 jours.

Comment ne pas se questionner davantage quand la loi de 1992 élargit la compétence des bureaux de révision aux contestations en matière médicale qui, antérieurement, étaient directement portées devant la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles? Plus de 3 000 contestations de cette nature viendront donc accroître la charge des bureaux de révision.

Le flot d'appels à la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles sera-t-il diminué pour autant? En 1992, 43% des décisions des bureaux de révision paritaires furent portées en appel à la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles; c'est donc dire que, malgré le paritarisme du bureau de révision paritaire et la procédure qui permet aux parties de débattre pleinement de leurs positions dans un contexte quasi judiciaire, près d'une décision sur deux était contestée et sans doute continuera de l'être.

En somme, l'élargissement de la juridiction des bureaux de révision paritaires ne pourra qu'accentuer les critiques de ceux qui, comme le Protecteur du citoyen, souhaitent leur allègement au profit d'un processus de réexamen moins formel, moins coûteux et plus rapide

tout en maintenant le plein accès à un tribunal d'appel externe offrant toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité.

• **La conciliation : a-t-elle des chances de réussir?**

La loi de 1992 a ouvert de nouvelles occasions de conciliation : les parties peuvent maintenant y recourir avant la reconsidération en première instance et également avant l'audition par le bureau de révision. Auparavant, cette possibilité de rapprochement des parties n'était possible qu'une fois la cause parvenue à la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles. À maintes reprises, le Protecteur du citoyen avait déploré le fait qu'aucun mécanisme de conciliation n'existait plus tôt dans le processus de décision. C'est chose faite maintenant.

La conciliation mise de l'avant par la nouvelle loi a-t-elle des chances de réussir? Selon nous, cette initiative est prometteuse, à certaines conditions toutefois. Son succès dépend notamment d'une attitude d'ouverture de la part de tous les acteurs puisque, avec le maintien parallèle de tout ce qu'il faut pour judiciariser, la menace d'affrontement sera toujours omniprésente. Il importe donc que la Commission fasse en sorte que la conciliation soit une voie crédible de règlement des litiges. Il faut, par exemple, que par ses connaissances et sa probité, le conciliateur commande le respect des parties. De plus, chaque partie doit avoir la possibilité de s'exprimer librement tout au long du processus et d'obtenir du conciliateur les renseignements susceptibles de l'éclairer objectivement sur la valeur réelle de sa cause.

Et puisqu'il arrive fréquemment que les travailleurs soient syndiqués, il ne faudrait pas que les représentants patronaux et syndicaux utilisent le système pour négocier des éléments de conventions collectives ou y transposent leurs réflexes de négociation des relations de travail.

Dans son rapport de 1990-1991, après quelques mois d'expérience en conciliation, la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles affirmait que 75 % des dossiers référés en conciliation ne se seraient jamais retrouvés devant cette dernière instance si les différends avaient été abordés par les premiers niveaux selon l'esprit de la loi plutôt que strictement selon la lettre. Or, un appel entendu par cette Commission coûte au moins 5 000 \$... À une époque où tous se penchent sur la recherche de l'efficacité au moindre coût, il nous apparaît urgent de désamorcer le dynamique conflictuelle qui s'est installée.

Enfin, mentionnons qu'en ce qui a trait à la conciliation préalable à la reconsidération, il faut constater qu'une fraction très réduite de personnes peuvent en bénéficier. En effet, celles-ci doivent d'abord satisfaire aux conditions d'accès à la reconsidération, puis que la Commission reconnaisse qu'il y a matière à reconsidération et enfin, détermine à sa discrétion s'il y a lieu d'offrir ou non une conciliation.

• **La reconsidération : on en a...reconsidéré l'accès.**

Est-ce suffisant?

En matière de reconsidération, le législateur a répondu aux critiques fréquemment formulées en élargissant le pouvoir dont dispose la Commission pour assouplir son processus décisionnel. Ainsi, on maintient le droit à la reconsidération si la décision a été prise avant que ne soit connu un fait essentiel, mais on étend ce droit pour corriger toute erreur de droit ou de fait. Auparavant, seule l'erreur de fait portant sur un fait essentiel pouvait donner ouverture à la reconsidération. Toutefois, la lecture de la loi nous porte à croire que des problèmes d'interprétation peuvent surgir quant aux personnes qui peuvent demander la correction d'une erreur et quant au moment où elles pourront le faire. Il faut aussi souligner que le pouvoir de la Commission est discrétionnaire – elle «peut» reconsidérer – et que son refus de reconsidérer ne peut être porté devant le bureau de

révision que si on invoque l'existence d'un fait essentiel ignoré lors de la prise de décision.

Dans les faits, il est encore trop tôt pour évaluer véritablement les effets du processus complet de la reconsidération avec ou sans conciliation préalable. Nous comptons donc y être particulièrement attentifs au cours des mois qui viennent.

• **En dépit de la nouvelle loi, le véritable débat n'a pas eu lieu.**

Mais il ne saurait être reporté encore longtemps...

Nous l'avons souligné tout au long des commentaires qui précèdent : à notre avis, lors des modifications apportées à la loi, on ne s'est pas attaqué aux véritables problèmes que sont les délais, les lourdeurs, l'inefficacité et les coûts prohibitifs.

Ces dernières années, les pressions sur le régime se sont faites de plus en plus fortes. Les rapports entre les employeurs et les syndicats, le contexte de rationalisation des ressources gouvernementales, l'accumulation des déficits de l'organisme sont, entre autres, des facteurs qui ont fortement influencé la Commission lorsque celle-ci a opéré diverses mutations tant dans son orientation que dans sa structure et ses modes de fonctionnement. Il en est ressorti récemment cette loi de 1992 qui a manifestement mis davantage l'accent sur les mesures de contrôle que sur l'accélération des processus, l'indemnisation juste et la prévention des maladies et des accidents en milieu de travail.

Le Protecteur du citoyen reconnaît, bien sûr, qu'il existe dans ce cas-ci comme dans tous les systèmes privés ou publics qui octroient des bénéfices à une clientèle, une minorité de citoyens qui abusent. La Commission a tout à fait raison d'exercer une surveillance étroite afin de contrer ces abus. Toutefois, entretenir le discours voulant que les travailleurs accidentés ou malades soient les seuls

responsables du déficit en raison d'abus généralisés, c'est tenir un discours abusif.

L'insuffisance des mesures préventives en milieu de travail pour contrer les accidents et les atteintes à la santé est un important facteur de coûts. À cela s'ajoute également que l'appareil mis en place pour opérer ce régime est devenu extrêmement lourd, complexe et impersonnel.

Le Protecteur du citoyen estime, encore une fois, qu'il est urgent de revoir le système dans son ensemble. Le législateur doit faire en sorte que toute cette structure réponde beaucoup mieux à l'objectif qu'il a lui-même fixé et qui demeure l'idéal à atteindre : la prévention et la réparation des lésions professionnelles et des conséquences qu'elles entraînent pour les victimes.

**Le Bureau des plaintes de
la Commission :
l'organisme s'est doté
d'un mécanisme nouveau
en rodage**

Le Bureau des plaintes de la Commission de la santé et de la sécurité du travail a été mis en place en avril 1992. Cette initiative répondait à la demande adressée par le Protecteur du citoyen à

l'ensemble des ministères et organismes afin de les inciter à mieux prendre en main les failles de leur propre administration. Nous avons alors suggéré l'implantation d'un mécanisme d'étude des plaintes qui, tout en étant une entité interne, relèverait directement des hautes autorités de façon à conserver une distance valable par rapport aux activités à remettre en cause, le cas échéant.

À la Commission, on s'est doté d'un tel service auquel nous avons référé un petit nombre de plaintes. La mécanique de traitement consiste à recevoir les plaintes et à les acheminer à la direction régionale concernée pour son suivi. Si la position adoptée ou les informations ou explications fournies ne sont pas de nature à satisfaire le plaignant, le Bureau des plaintes scrute davantage

les gestes posés et les décisions prises. Peut-on associer ces opérations à un travail de prise en charge des insatisfactions de sa clientèle? Peut-on s'attendre à ce que le second verdict offre des garanties de neutralité et soit bien différent du premier?

Selon nous, il s'agit d'un trop long processus. Nous avons déjà exprimé le souhait que dès qu'il est saisi d'une plainte, ce bureau s'engage dans un processus de réflexion critique et réponde davantage de l'imputabilité de l'organisme face à la qualité du service à sa clientèle. Une telle attitude favoriserait encore mieux son objectivité et sa crédibilité non seulement au regard des craintes ou des aspects négatifs soulevés par la clientèle de la Commission mais aussi au regard du contrôle de la qualité du service et de l'uniformité de traitement des réclamations par les directions régionales.

La saine gestion des budgets n'autorise pas pour autant une application restrictive de la loi

Notre rapport annuel de l'an dernier faisait état de situations où, manifestement, la Commission avait opté pour un mode d'application de la loi nettement défavorable au travailleur, faisant en sorte de réduire injustement les montants dus au bénéficiaire du régime. Au cours des derniers mois, des plaintes nous ont fourni l'exemple de cas identiques. Par ailleurs, des problèmes déjà dénoncés antérieurement à maintes reprises par le Protecteur du citoyen n'ont toujours pas été résolus.

Ainsi, selon la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, la Commission doit verser des intérêts si le Bureau de révision paritaire ou la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles reconnaît à un bénéficiaire le droit à une indemnité ou augmente celle-ci. S'appuyant sur un jugement de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, la Commission de la santé et de la sécurité du travail ne paie pas ces intérêts si, durant la période en litige, le travailleur a reçu des presta-

tions du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, ou a été indemnisé par l'employeur en vertu d'une convention collective, ou encore a bénéficié d'une assurance-salaire. Par contre, s'il existe une différence entre le montant de l'indemnité à payer et la somme reçue, la Commission paie l'intérêt sur cette différence. Selon nous, cette interprétation de l'organisme n'est pas conforme à sa loi qui prévoit le paiement de l'intérêt sur le montant complet de l'indemnité due. Par le passé, nous sommes intervenus auprès de la Commission pour que soit respecté le principe établi par la législation. Nos interlocuteurs ont toujours maintenu que leur façon de faire respectait l'esprit de la loi. Nous prévoyons formuler prochainement nos recommandations à ce sujet aux instances supérieures.

Dans un autre cas, le refus de la Commission est lié à sa mission d'application de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Cette fois, l'affaire concerne les deux enfants d'une telle victime. Le décès a eu lieu en 1986 et une réclamation a alors été adressée à la Commission en leur nom en vertu de la loi applicable. Ce n'est toutefois qu'en 1990 que l'organisme a finalement rendu une décision favorable à leur égard, accordant aux enfants une somme forfaitaire de plus de 20 000 \$. Il s'était donc écoulé quatre ans entre la date de réception de la réclamation et celle de la prise de décision par le fonctionnaire responsable. Par la suite, ce dernier a reconnu n'avoir pu agir plus tôt en raison de sa tâche trop volumineuse et d'une mauvaise organisation du travail à l'intérieur de son équipe. Pour leur part, les autorités régionales en cause, tout en admettant qu'un tel délai avait pu causer un préjudice aux enfants concernés, ont affirmé ne pouvoir les en indemniser du fait qu'aucune politique de la Commission ne permet de dédommager des bénéficiaires à cause de délais administratifs même indus. Un peu plus tard, ces problèmes de lenteur, constatés lors d'autres réclamations, ont suscité des réaménagements administratifs visant à accélérer le processus. Jusqu'à maintenant, les démarches du Protecteur du citoyen auprès des différents niveaux de décision de la Commission n'ont pas permis

de compenser la perte monétaire subie par les enfants à cause du délai tout à fait déraisonnable de traitement de leur réclamation. En tenant compte d'une attente normale d'environ cinq mois, cette indemnité compensatoire devrait être versée sous forme de dommages-intérêts pour la période débutant au terme des cinq mois acceptables de traitement jusqu'à la date du versement de la somme forfaitaire. Ces dommages-intérêts seraient calculés selon la méthode applicable aux créances et aux dettes de la Commission. Le refus persistant de l'organisme nous contraint à porter, dans les mois qui viennent, ces faits à l'attention du gouvernement et de l'Assemblée nationale, conformément à la Loi sur le Protecteur du citoyen.

Enfin, une autre plainte adressée à nos services a plutôt révélé les effets de disparités régionales entre les différents bureaux de la Commission. Quatre travailleuses à l'emploi de la même entreprise ont adressé une demande d'indemnisation à la Commission après avoir dû quitter leur poste en raison de malaises précis et identiques. Or, trois de ces réclamations ont été traitées par un bureau régional qui a acquiescé à la demande et a versé les sommes prévues. La quatrième personne n'a cependant pas bénéficié de la même analyse des faits, son cas ayant été étudié par un autre bureau régional qui en est venu, quant à lui, à des conclusions différentes au sujet des mêmes circonstances. Le Protecteur du citoyen a fait état à la Commission de cette différence de traitement pour des situations analogues. Dans sa réponse, l'organisme a soutenu que la travailleuse qui n'était pas admise aux bénéfices du régime avait été traitée conformément à la loi et aux règlements en vigueur. Selon nous, il est évident que cette position inusitée, autorisant pareil manque d'uniformité, crée une injustice flagrante à l'endroit de la travailleuse. Nous avons l'intention de poursuivre les discussions avec l'organisme à ce sujet de façon à faire modifier une décision aussi inéquitable, ceci au nom du droit de chaque travailleur à une application uniforme de la loi.

**La réadaptation : une
approche concertée**

Au moment de mettre sous presse le présent rapport, nous apprenons que la Commission a adopté une nouvelle orientation en matière de réadaptation. C'est ainsi qu'elle a mis en place une approche spécifique pour les accidentés susceptibles de ne présenter que des séquelles mineures. Cette approche vise le prompt retour du travailleur chez l'employeur, le maintien du lien d'emploi et, incidemment, la préservation des acquis professionnels de l'accidenté. L'orientation stratégique adoptée ici s'appuie sur la concertation que la Commission suscitera entre le travailleur, son représentant, l'employeur et le médecin traitant.

Pour réaliser cet objectif, la Commission a d'abord procédé à l'identification de la clientèle cible. La population de travailleurs présentant une affection vertébrale a été retenue de façon prioritaire, compte tenu qu'il a été démontré que ce type de lésion représentait les deux tiers des cas comportant une atteinte permanente légère. Toutefois, la Direction régionale dispose d'une marge de manoeuvre lui permettant de considérer d'autres lésions. La détection précoce de la clientèle, soit dès le soixantième jour après la date de l'accident, constitue un autre élément clé de cette opération. Enfin, la Commission cherche maintenant à intervenir plus efficacement en vue du retour à l'emploi pour le travailleur, lorsque cela est possible, alors qu'il est encore en période de consolidation. Cette étape se concrétise par différentes démarches telles des visites chez l'employeur, des rencontres avec le travailleur et son représentant ainsi que des contacts avec le médecin traitant et les autres intervenants de la santé.

Selon la Commission, en plus de réduire les coûts, cette réorientation s'inspire de l'esprit même de la loi en matière de retour au travail. L'organisme nous assure que ces mesures ne s'appliqueront pas de façon rétroactive, mais seulement pour les cas où l'étape de la réadaptation n'avait pas encore débuté.

À première vue, cette idée est prometteuse. Mais elle ne pourra véritablement atteindre ses objectifs que si elle est menée en tenant compte des réalités, des différents intervenants et du respect des droits de chacun.

Parmi les plaintes reçues...

La Commission doit reprendre ses calculs

Un citoyen est indemnisé pendant une semaine par la Commission de la santé et de la sécurité du travail à la suite d'un accident de travail survenu en février 1983. Il reprend ensuite son emploi mais doit le quitter à nouveau au mois de juin suivant lorsque sa condition s'aggrave. Il ne reprend d'ailleurs jamais ce travail, pas plus qu'il ne présente une réclamation à la Commission après ce deuxième arrêt.

En 1985, le citoyen consulte son médecin traitant qui considère, pour sa part, que ses problèmes de santé sont attribuables à son accident de travail. Il lui conseille alors de présenter à la Commission une réclamation accompagnée du rapport médical afin de bénéficier d'une indemnité de remplacement de revenu. L'organisme refuse cependant de reconnaître un lien entre l'accident initial et la condition actuelle du citoyen et rejette sa réclamation.

En 1986, le même scénario se répète : état de santé détérioré, rapport du médecin traitant, étude et refus par la Commission. Mais cette fois-ci, le citoyen va plus loin et demande la révision de son cas par l'organisme. Le bureau de révision confirme la première décision rendue, ce qui conduit le citoyen à s'adresser cette fois au palier supérieur, soit la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles. En 1991, cet organisme accepte enfin sa réclamation et lui donne droit à l'indemnité demandée, et ce, rétroactivement à 1986.

La Commission de la santé et de la sécurité du travail reprend alors l'étude du cas pour effectuer le calcul de l'indemnité, capital et intérêts. Comme le travailleur avait reçu des

prestations de la sécurité du revenu entre 1986 et 1991, la Commission doit tout d'abord rembourser au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu toutes les sommes versées pendant cette période. L'excédent, ou le montant résiduel, constitue ainsi la somme due au citoyen. Ce dernier se plaint cependant au Protecteur du citoyen du faible montant qui lui parvient par la suite.

Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen scruta les calculs effectués par la Commission et nota que la base salariale retenue ne tenait pas compte de la situation familiale du travailleur qui avait trois personnes à sa charge lors de la période visée.

À cet effet, il demanda à la Commission de refaire ses calculs afin d'établir correctement le revenu net du travailleur qui servirait à fixer le montant de l'indemnité de remplacement du revenu.

***Le résultat
de l'intervention***

L'intervention du Protecteur du citoyen permit au travailleur de recevoir un remboursement de plus de 9 000 \$ et de voir son indemnité haussée de 100 \$ mensuellement.

***La saga des données
erronées***

Ce travailleur qui a recours au Protecteur du citoyen fait affaire avec la Commission de la santé et de la sécurité du travail depuis plusieurs années. De révision en révision, il s'est rendu jusqu'à la Commission des affaires sociales pour faire reconnaître ses droits. Et finalement, il a obtenu gain de cause mais est demeuré convaincu qu'il y avait eu erreur quant au montant de la rente qu'allait désormais lui verser la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Quels sont les faits? En 1977, le citoyen subit un accident de travail et en conserve des séquelles importantes à la colonne vertébrale. Trois ans plus tard, la Commission établit son taux d'incapacité partielle permanente, c'est-à-dire ses

limitations, à 5,6 % et lui accorde une rente en fonction de ce pourcentage. Le montant forfaitaire (un seul versement) est de 8 900 \$, ce qu'accepte le travailleur.

En 1982, il fait une rechute et doit subir l'ablation d'un disque un an plus tard. Sa santé continue de se détériorer. En juillet 1986, le travailleur subit une autre intervention chirurgicale au dos. En 1987, la Commission intègre le travailleur dans un programme de formation en vue d'obtenir un diplôme de programmeur de niveau collégial. Comme le travailleur a complété l'équivalent d'une septième année de scolarité, la tâche s'avère ardue.

En 1989, la Commission estime que le travailleur est apte, physiquement et psychologiquement à suivre son programme de formation même s'il a arrêté de travailler sur ordre du médecin. Dix jours plus tard, la Commission fait volte-face et décide d'arrêter de verser l'indemnité parce qu'aucun des objectifs fixés dans le plan de formation du travailleur n'est atteint.

Le travailleur conteste devant le Bureau de révision ces deux décisions. À ses yeux, le programme de réadaptation professionnelle qu'on lui a demandé de suivre ne lui convient pas, tant sur le plan de sa condition physique que de ses difficultés d'apprentissage. Le Bureau de révision donne raison au travailleur, rejette les deux décisions de la Commission et demande que l'organisme révise le plan individualisé de réadaptation du travailleur. Parallèlement, le droit de cette personne de recevoir une indemnité de formation est rétabli.

Le dossier du travailleur n'est pas pour autant réglé. Au cours de la même année, il s'adresse au Bureau de révision. En effet, le travailleur n'est pas d'accord avec la Commission quant au pourcentage de son incapacité partielle permanente. À la suite d'évaluations médicales, la Commission avait haussé de 5,6 % (taux ayant déjà fait l'objet d'une indemnité) à 15,5 % son incapacité partielle permanente. Le Bureau de révision donne raison au travailleur et porte, en 1990, à 24,5 % l'incapacité partielle permanente, et

de ce pourcentage il retient 6,5 % pour l'inaptitude à reprendre le travail.

Le travailleur s'oppose à la décision du Bureau de révision concernant le pourcentage réservé à son inaptitude au travail (6,5 %) et décide de se présenter devant la Commission des affaires sociales (dernier recours pour contester une décision). En 1992, le tribunal administratif donne raison au travailleur et accorde un pourcentage de 25 % d'inaptitude à reprendre le travail pour un total de 43 % d'incapacité partielle permanente.

Le travailleur est satisfait : au terme de multiples démarches, la gravité de son état est reconnue. Il reçoit alors une lettre de la Commission de la santé et de la sécurité du travail lui indiquant qu'il recevra à l'avenir une rente mensuelle de 477 \$ au lieu de 270 \$. Le travailleur ne comprend pas la calcul de sa rente, soutient qu'il y a erreur et que le montant est insuffisant. Il demande des explications mais n'obtient pas de réponse satisfaisante. Il décide de faire appel au Protecteur du citoyen. Ce dernier s'informe du mode de calcul de cette rente auprès de l'agent responsable du cas du travailleur. Et ceci déclenche une réévaluation tout à fait favorable à ce dernier!

***Le résultat
de l'intervention***

Une révision du calcul eut lieu et la rente passa de 477 \$ à 840 \$. De plus, on découvrit que, durant toutes ces années, on n'avait pas appliqué au montant la hausse due à l'indexation annuelle. Un chèque supplémentaire fut acheminé au travailleur représentant une somme de près de 15 000 \$.

**La Commission omet de
s'assurer de la
disponibilité de l'emploi
convenable**

Un mécanicien subit un accident de travail qui l'empêche par la suite d'exercer son métier dans une entreprise de récupération de pièces d'autos usagées dont il est propriétaire. Il s'adresse à la Commission de la santé et de la sécurité

du travail pour obtenir une indemnité de remplacement de revenu. Celle-ci lui est accordée en vertu de la protection personnelle dont il s'était auparavant prévalu en tant qu'administrateur d'une corporation. De plus, la Commission lui dresse un plan individualisé de réadaptation afin de déterminer pour l'avenir un emploi convenable qui tienne compte de son expérience mais aussi de ses limitations fonctionnelles.

Après étude, la Commission conclut à un poste de gérant de commerce, d'autant plus que cet emploi est disponible au sein même de l'établissement du travailleur. De ce fait, elle estime qu'il n'est pas nécessaire de lui accorder l'indemnité de remplacement de revenu d'une année prévue dans le cadre de la réadaptation pour fins de recherche d'emploi.

C'est à ce sujet que le travailleur requiert l'intervention du Protecteur du citoyen.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'après l'accident mais avant qu'intervienne la décision de la Commission sur l'emploi convenable, le travailleur avait dû cesser d'opérer son entreprise, et ce, à la suite de jugements de la cour supérieure et de la cour d'appel lui interdisant ce genre d'activités, car elles contrevenaient à un règlement municipal. Il avait fait maintes recherches pour tenter d'établir ailleurs une place d'affaires, mais sans succès compte tenu d'une réglementation fréquemment adoptée par les municipalités en cette matière.

Le Protecteur du citoyen soumit alors ces faits à la Commission pour lui démontrer que l'emploi convenable n'était pas disponible et que le travailleur devait avoir droit à l'indemnité de remplacement de revenu pour fins de recherche d'emploi.

***Le résultat
de l'intervention***

La Commission accepta l'argumentation du Protecteur du citoyen et rétablit le versement de l'indemnité

pour une année, à compter de la date de la détermination de l'emploi convenable.

Au fait, quel est l'état de santé de la travailleuse?

Une citoyenne est victime d'un accident de travail dont les suites l'empêchent de prendre soin d'elle-même et d'accomplir normalement ses tâches domestiques. Elle a donc besoin d'une aide personnelle et formule une demande à cet effet auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, mais sans succès. Elle se tourne alors vers le centre local de services communautaires de sa région qui satisfera finalement à son besoin pendant plusieurs mois.

L'état de la travailleuse s'aggrave cependant et elle doit subir une intervention chirurgicale. Par la suite, son médecin traitant lui prescrit une aide personnelle. De son côté, le centre local de services communautaires l'informe qu'il doit mettre fin au paiement de l'aide accordée jusqu'alors, aide qui devrait désormais, selon les intervenants du centre, être fournie par la Commission. Cette dernière refuse toutefois la deuxième requête de la travailleuse qui, soutenue par un organisme d'aide aux travailleurs accidentés, décide finalement de faire appel au Protecteur du citoyen.

À la lumière des renseignements contenus au dossier, le Protecteur du citoyen constata qu'aucune évaluation de l'autonomie de la dame n'avait été faite par la Commission, et ce, malgré les circonstances nouvelles entourant sa récente chirurgie. Or, en vertu du Règlement sur les normes et barèmes de l'aide personnelle à domicile, la Commission doit notamment, dans de tels cas, compléter une grille d'évaluation des besoins du travailleur qui sert ensuite à fixer le montant de l'aide accordée. Plutôt que de procéder à cette étape, l'organisme s'était appuyé sur sa décision antérieure pour motiver son refus.

Le Protecteur du citoyen demanda donc à la Commission de reconsidérer sa décision en tenant compte

cette fois des éléments qui avaient modifié la situation de la travailleuse, soit son état après l'opération.

***Le résultat
de l'intervention***

L'organisme accepta d'appliquer la grille d'évaluation des besoins prévue au Règlement et procéda à une analyse des capacités de la travailleuse, ce qui permit finalement à la dame d'obtenir l'aide personnelle requise.

LE CURATEUR PUBLIC

Le Curateur public s'indigne. Avec trois ans de retard

Dans un cas qui nous a été soumis, le Curateur public a délibérément ignoré les appels et les rapports répétés d'un centre hospitalier dénonçant la négligence criante d'un curateur privé à l'égard de sa protégée. Qu'aurait-il fallu d'autre que cette accumulation de preuves étalées sur des années pour que l'organisme agisse?

Le rôle premier du Curateur public est la protection des personnes qui ne peuvent, pour des raisons médicales ou autres, prendre soin d'elles-mêmes et gérer leurs biens. Entre autres tâches, ceci implique que le Curateur public doit superviser et assister des tuteurs et des curateurs privés qui ont été désignés pour représenter des personnes majeures jugées inaptes. Que comporte donc cette mission de surveillance sinon le devoir de veiller rigoureusement à ce que des citoyens, parmi les plus vulnérables de notre société, bénéficient de conditions de vie qui respectent leur dignité? Dans une plainte qu'a traitée le Protecteur du citoyen cette année, nous avons constaté que le Curateur public avait failli à cette obligation en négligeant de porter attention à des faits particulièrement troublants.

Il s'agit ici du cas d'un curateur privé qui était responsable, à ce titre, de sa mère de 86 ans, elle-même hébergée en centre hospitalier et possédant des avoirs évalués à plus de 100 000 \$. Dès le début de la prise en charge, en 1988, le personnel de l'hôpital nota que le curateur privé n'assumait pas correctement ses nouvelles responsabilités. Il n'estimait pas justifié, notamment, de verser la moindre somme pour les menues dépenses de sa mère, payait ses frais d'hébergement de façon irrégulière et de mauvaise grâce et ne lui rendait à peu près jamais visite.

Après un certain temps, les intervenants du centre hospitalier ont jugé nécessaire d'en aviser le Curateur public, le pressant d'agir au moins pour les petites dépenses de leur cliente; celle-ci était en effet réduite à vivre de la charité des autres résidents de l'endroit, et parfois même à porter des vêtements de patients décédés. Les employés de l'hôpital ont écrit et téléphoné plus d'une dizaine de fois au Curateur public. Ces appels à la rescousse, avec preuves des négligences à l'appui, se sont étalés sur une période de trois ans. C'est alors que le centre hospitalier a pris de nouveau la défense de cette dame en recourant cette fois au Protecteur du citoyen.

Notre enquête dans cette affaire porta évidemment sur le manque d'empressement du Curateur public de vérifier les faits dénoncés et de venir en aide à la personne âgée. Comment expliquer l'inertie? En réalité, les notes contenues au dossier de l'organisme gouvernemental ont clairement démontré une hésitation à agir de crainte d'indisposer le curateur privé...

En réponse à nos interrogations, le Curateur public a reconnu ne pas avoir fait preuve de diligence. Pour notre part, nous avons pressé l'administration d'entreprendre les procédures de remplacement du curateur privé sans plus attendre. Ceci se passait en juin 1992. Malheureusement, peu de temps après, la cliente décéda.

Ce cas, ainsi que d'autres situations qui nous ont été rapportées, ont engendré certaines inquiétudes de notre part, inquiétudes quant à la «tolérance» du Curateur public vis-à-vis de curateurs et de tuteurs privés. À ce sujet, mentionnons les conclusions de la cour supérieure qui, au cours des derniers mois, a tenu le Curateur public responsable d'un détournement de capital par un tuteur². Dans cette cause, le jugement a établi que le Curateur public possédait des indices suffisants pour croire que le tuteur n'était plus enclin à remplir ses obligations. Il y est dit également que les

² Juge Nicole Ouval Hesler, cour supérieure, 500-05-004353-874, jugement rendu le 15 février 1993

agissements du Curateur public ont probablement contribué à inciter le tuteur à s'approprier impunément les sommes administrées. Dans ce cas précis, le tuteur n'avait pas produit les rapports requis par la loi pendant des années et le Curateur public avait choisi de ne pas intervenir.

Ce sont donc là des exemples qui illustrent que la surveillance exercée par le Curateur public montre des signes alarmants de pure négligence. Nous comptons que l'organisme donne sous peu les preuves d'un redressement convaincant dans sa façon de contrôler les personnes qui se portent légalement responsables d'individus totalement démunis. Nous prévoyons, quant à nous, demeurer très vigilants à cet égard...

Par ailleurs, en rapport avec d'autres problèmes, nous étudions en ce moment la disposition des cadavres par le Curateur public. Ces recherches sont effectuées dans le but de nous assurer que des règles élémentaires sont respectées et qu'aucune décision hâtive ne vient vicier le processus.

LA RÉGIE DE L'ASSURANCE-MALADIE DU QUÉBEC

La nouvelle carte soleil a fait une entrée très remarquée

*...et l'affluence des plaintes reçues par le Protecteur du citoyen
témoigne des débuts difficiles de cette récente «révolution» dans les
relations entre la Régie et les bénéficiaires!*

Depuis plusieurs mois, le Protecteur du citoyen constate une progression anormale des plaintes visant la Régie de l'assurance-maladie. Cette hausse considérable est essentiellement liée à l'entrée en



vigueur, le 15 octobre 1992, des nouvelles dispositions concernant l'octroi de la carte d'assurance-maladie. La situation est aggravée par un évident manque d'accessibilité aux services de renseignements de la Régie.

Devant l'ampleur des problèmes dénoncés, nous avons décidé récemment de mener une enquête sur le sujet. Bien que nos recherches ne soient pas encore terminées, nous sommes portés à croire que la réforme du système pose des difficultés majeures à une partie de la clientèle et que des ajustements pourraient rétablir la qualité des services aux bénéficiaires. Nos observations donneront lieu prochainement à un rapport spécial destiné aux autorités de la Régie. À cette étape-ci, nous sommes quand même en mesure de formuler certains commentaires et d'entrevoir quelques pistes de solution.

**La demande de carte :
rien ne va plus comme
avant**

Il importe d'abord de réaliser quels ont été, du point de vue du bénéficiaire, les changements occasionnés par l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation en matière d'admissibilité au régime d'assurance-maladie.

Ainsi, autrefois, un bénéficiaire n'avait à remplir qu'un seul formulaire et à l'expédier une fois pour toutes à la Régie. Il était alors pratiquement assuré de recevoir sa carte et de voir celle-ci renouvelée automatiquement tous les quatre ans sa vie durant.

Depuis octobre 1992, la responsabilité de l'obtention d'une carte appartient entièrement au bénéficiaire. Outre le fait qu'il doit remplir le formulaire adéquat (c'est-à-dire celui qui correspond à sa situation), le bénéficiaire doit y joindre une photographie conforme à certaines normes et faire authentifier son identité dans les bureaux de la Régie ou dans un établissement du réseau de la santé et des services sociaux (centre hospitalier, centre local de

services communautaires, centre d'accueil). Seules certaines pièces d'identité bien précises sont acceptées aux fins d'authentification. Dans certaines situations, des documents supplémentaires sont exigés, tels que des pièces d'état civil, des preuves de résidence ou d'emploi, ou encore la confirmation d'une autre province à l'effet que la personne n'est pas bénéficiaire du régime qui y existe.

Bref, la procédure est beaucoup plus complexe qu'auparavant pour la clientèle. Signalons que l'inscription, son renouvellement, ou le remplacement d'une carte, sont des concepts réglementaires distincts qui requièrent que l'on remplisse des formulaires différents et que l'on se soumette à des exigences qui peuvent varier. Il n'est donc pas étonnant que bon nombre de personnes se trompent de formulaire, commettent des erreurs en les remplissant, oublient de répondre à certaines questions ou n'envoient pas toujours les documents pertinents.

Par ailleurs, un nombre considérable de gens qui n'ont pas reçu le formulaire de renouvellement de la Régie, notamment à la suite d'un déménagement, ou qui l'ont égaré, se procurent un nouveau formulaire dans une pharmacie ou chez un médecin. Or, ni les employés des pharmacies, ni ceux des cabinets de médecin, ni à plus forte raison les bénéficiaires eux-mêmes n'ont à connaître nécessairement les nuances du nouveau règlement. Plusieurs personnes remplissent donc le mauvais formulaire...avec la conséquence que tout sera à recommencer.

Signalons aussi que certaines situations exigent du client qu'il produise un document original ou encore une «copie certifiée conforme». Encore là, beaucoup de gens ignorent ce qu'est une «copie certifiée conforme» et se contentent d'expédier une simple photocopie, aussitôt refusée. Une nouvelle fois, tout est à refaire.

**L'authentification :
un mandat restreint** Les erreurs ou omissions des citoyens seraient réduites si le personnel chargé de l'authentification procédait aussi à la vérification de ce qui est présenté par les bénéficiaires et pouvait valider les documents fournis avant l'envoi du formulaire à la Régie. Tel n'est pas le cas. Ces employés se limitent généralement à exiger du client deux pièces d'identité, à vérifier si ces pièces correspondent bien au nom inscrit sur le formulaire et à s'assurer que la photo fournie est bien celle de la personne qui se présente.

La situation est donc la suivante : certains établissements, dans la mesure de leurs disponibilités, acceptent d'aider le client. D'autres s'en tiennent strictement à l'authentification de l'identité. Et toute erreur ou omission de la part du citoyen entraîne des délais dans l'émission de la carte puisque la Régie devra au préalable communiquer par écrit avec cette personne, lui indiquer pourquoi sa demande ne peut être traitée, et lui demander de reprendre ses démarches ou de produire la pièce manquante. Par ailleurs, cette lettre expédiée par l'organisme à son client ne sera pas toujours formulée, nous l'avons constaté, dans des termes compréhensibles.

**Le traitement des
demandes :
malheureusement, les
ressources informatiques
de la Régie ont presque
20 ans d'âge...**

À cette complexité du système pour le bénéficiaire, s'ajoute la capacité de la Régie à traiter les demandes.

Plus de 1 250 000 demandes d'émission de cartes, chaque année, ne requièrent aucun traitement, sinon une vérification sommaire par un agent. Cette catégorie constitue 85 % du total des demandes de renouvellement. En pareil cas, les cartes sont émises dans les trois à quatre

semaines qui suivent la réception des formulaires de renouvellement par la Régie et pour lesquelles aucun document n'est exigé.

Par contre, environ 600 000 autres demandes doivent, chaque année, faire l'objet d'un traitement plus attentif par un agent. Environ 15 % des demandes de renouvellement, soit approximativement 200 000 dossiers, font partie du nombre, ainsi que les nouvelles inscriptions, réinscriptions ou remplacements de carte (400 000 dossiers). Il s'agit donc en gros du tiers des demandes d'émission de cartes formulées à la Régie. Ces cas accusent d'importants délais de traitement. De plus, la plupart du temps, l'organisme ne peut, pour des raisons techniques, confirmer à son client si les formulaires et les documents expédiés ont été reçus. On imagine sans peine l'inquiétude de milliers de personnes dont la date de fin d'inscription au régime du Québec ou d'ailleurs approche, quand elle n'est pas déjà dépassée, et à qui on ne peut indiquer même approximativement si elles seront inscrites ou réinscrites à temps. Cette situation est inquiétante.

Les moyens dont dispose la Direction générale des services aux bénéficiaires pour faire face à la situation (temps supplémentaire, employés prêtés), nous semblent inadéquats à prime abord. Par ailleurs, le système informatique est vétuste; il date de 1975. Enfin, il est à craindre que les compressions budgétaires viennent réduire les services aux bénéficiaires. Pour l'exercice 1993-1994, la direction générale n'a obtenu aucun budget pour faire face à la situation engendrée par la nouvelle réglementation.

L'accès téléphonique aux renseignements :
l'embouteillage persiste

Dans ses deux derniers rapports annuels, le Protecteur du citoyen a souligné les carences de l'accès téléphonique aux ressources d'information de la Régie. Or, la réglementation concernant la carte d'assurance-maladie est venue accentuer la pression sur un système d'accueil et de renseignements qui ne pouvait déjà pas satisfaire à la demande. Interrogé à ce sujet, l'organisme nous confirma qu'il avait dû

donner priorité à l'accueil des visiteurs qui se présentent en beaucoup plus grand nombre à ses bureaux de la Régie à Québec et à Montréal.

Pendant que les fonctionnaires reçoivent les visiteurs, ils ne peuvent satisfaire une clientèle qui réclame de l'information au téléphone. Par ailleurs, des données concernant le volume d'appels de bénéficiaires ayant tenté sans succès de joindre la Régie, nous amènent à penser que, sur une base annuelle, des centaines de milliers de citoyens ne peuvent obtenir aucune information en appelant à la Régie. Quant aux autres, ils réussissent à joindre le système de répondeur automatique qui livre une série de renseignements généraux sur le régime et la carte d'assurance-maladie. La plupart du temps, ces personnes considèrent l'information qu'elles reçoivent comme étant incomplète ou insuffisante et tentent alors d'atteindre un préposé de la Régie, ce qui n'est pas toujours possible.

Le manque d'information accroît le nombre d'erreurs et d'omissions de toutes sortes de la part des clients, et entraîne une augmentation des dossiers à compléter ou à corriger et donc des délais qui causent à leur tour une pression accrue sur le système d'information de la part des gens qui veulent savoir où en est leur demande. C'est un cercle vicieux.

**Hypothèses
de solution**

Le Protecteur du citoyen est extrêmement préoccupé par l'ensemble de la situation. Les nouvelles mesures réglementaires visent l'économie des fonds publics et une responsabilisation accrue des citoyens. Nous souscrivons à ces objectifs. Mais les changements ne doivent pas entraîner une baisse de la qualité des services d'information et de traitement des demandes. Par ailleurs, il est important de rappeler qu'une proportion importante des victimes des délais de traitement sont des personnes malades, ayant besoin de soins de façon régulière. Parmi celles-ci, on compte bon nombre de personnes âgées dont on sait qu'elles sont loin d'être parmi les plus financièrement favorisées dans notre société. Pour ces

gens, le fait de payer d'abord pour être remboursés plus tard est souvent pénible, sinon impossible.

Enfin, le Protecteur du citoyen n'est pas en mesure d'imputer les ratés du système à la seule négligence des citoyens. En effet, pour un grand nombre, les erreurs ou omissions dépendent davantage de leur condition personnelle (analphabétisme, perte d'autonomie chez beaucoup de personnes âgées, différences de culture chez les immigrants) ou encore de difficultés de compréhension dues à la complexité des normes, formulaires et processus.

Actuellement, nous ne sommes pas encore en mesure de formuler de façon précise des recommandations propres à remédier à la situation. Toutefois, la nature des problèmes identifiés semble nous indiquer certaines voies de solution : simplification des formulaires et des processus, responsabilités accrues données au personnel chargé de l'authentification afin de lui permettre d'aider la clientèle, modernisation du système de traitement des demandes de cartes, amélioration du système téléphonique. Nous élaborerons de façon plus détaillée nos différentes propositions dans le rapport spécial mentionné précédemment.

Parmi les plaintes reçues...

Voici comment déménager...dans une banque en Ontario!

Une citoyenne de 75 ans, bien au fait des nouvelles formalités d'accès à la carte soleil, s'inquiète de ne pas avoir encore reçu le formulaire de renouvellement qui aurait dû lui être expédié à l'approche de l'échéance de sa carte actuelle. Incapable de joindre par téléphone un fonctionnaire de la Régie, elle s'adresse à un centre local de services communautaires. Quelques jours plus tard, un employé de cet établissement lui apprend que la Régie la considère comme une résidente de l'Ontario. Dès lors, l'administration ne compte pas lui faire parvenir

d'avis de renouvellement, pas plus qu'elle ne donnera suite à une demande de nouvelle carte.

Cette nouvelle a évidemment pour effet de provoquer la panique chez cette dame âgée qui, il importe de le préciser, n'a jamais quitté le Québec. Elle tente à nouveau de contacter la Régie de l'assurance-maladie par téléphone mais la ligne est continuellement occupée. Elle a finalement recours au Protecteur du citoyen.

Lors de notre enquête nous avons constaté que la Régie considérait bel et bien que cette dame vivait en Ontario. La méprise provenait du fait qu'un an auparavant, le mari de cette personne avait demandé à la Régie des rentes le transfert de son chèque de pension dans une succursale bancaire ontarienne; à la même époque, des communications informatiques entre les deux Régies avait eu pour effet d'entraîner le déménagement...administratif du couple à l'adresse de la banque où la pension du mari était désormais expédiée.

De nouveaux contacts entre le couple et notre bureau nous ont permis de clarifier la situation. Depuis 1978, le mari de la dame demeurait la majeure partie de l'année en Ontario, dans sa ville natale, sans qu'il y ait eu divorce ou séparation. Il revenait en effet passer quelques mois avec elle chaque année. Quant à l'épouse, elle ne quittait jamais le Québec et vivait dans une propriété appartenant à son mari. Pour des raisons de commodité, ce dernier avait demandé à la Régie des rentes, au cours de l'année précédente, d'effectuer un dépôt direct dans son compte bancaire en Ontario. Du coup, la citoyenne y avait été elle aussi déménagée, à son insu. Nous avons fourni ces explications à la Régie.

**Le résultat
de l'intervention**

Quelques documents et attestations ont dû être fournis par le couple à l'organisme, établissant notamment la propriété du mari et décrivant la situation particulière de ces deux personnes. Peu après, la Régie considéra de nouveau la dame comme admissible au régime public des soins de santé et lui émit une nouvelle carte d'assurance-maladie.

**Renouvellement d'une
carte soleil : égarements,
erreurs, délais
et exaspération**

En novembre 1992, une citoyenne reçoit un formulaire de renouvellement de sa carte d'assurance-maladie qui sera échu le 31 janvier suivant. Par inadvertance, elle égare le document et se présente aussitôt dans un centre hospitalier pour obtenir un nouveau formulaire. Elle le remplit et l'expédie à la Régie. Or, le formulaire en question n'est pas celui qui doit être utilisé dans les cas de renouvellement. L'organisme le lui retourne et la prie de fournir le document approprié. La dame suit la consigne donnée et reçoit, quelque temps plus tard, une nouvelle lettre de la Régie : la photo qui a été expédiée avec le premier formulaire a malheureusement été perdue... La citoyenne en fait parvenir une autre.

Par la suite, une troisième lettre de l'organisme lui parvient. On lui demande de fournir une preuve de résidence au Québec (bail ou compte de taxes) compte tenu des délais écoulés depuis l'envoi du premier formulaire par la Régie.

La citoyenne juge cette fois qu'on exagère, et à la fin du mois de février, elle décide de recourir au Protecteur du citoyen.

Les recherches de ce dernier ont révélé que, dans ce cas-ci, les exigences de l'organisme quant à l'obtention d'une preuve de résidence au Québec étaient abusives. Le règlement spécifie que cette preuve doit être produite lorsqu'il s'est écoulé plus de six mois entre la date d'expiration de la carte et la

demande de renouvellement. Or, ce n'était pas le cas puisqu'on en était à la fin du mois de février seulement. Et même si la période prévue avait couru, avons-nous fait remarquer à l'organisme, nous aurions demandé le retrait de cette exigence puisque le retard était imputable en grande partie à l'hôpital et à la Régie. Nous avons demandé en outre qu'on rembourse à la dame les frais de la seconde séance de photographie.

***Le résultat
de l'intervention***

La Régie nous donna satisfaction sur les différents points soulevés et la dame put finalement obtenir sa carte soleil.

**Émission d'une carte :
un retard injustifié**

Un citoyen de 87 ans, souffrant de cataractes et de maux de jambes, fait sa demande de renouvellement de carte d'assurance-maladie. Il envoie le formulaire pertinent et tous les documents requis au bureau de la Régie à Québec, lieu de traitement des demandes. Un délai de trois mois et demi s'écoule et le citoyen est toujours sans nouvelles de l'organisme. Inquiet, il tente à plusieurs reprises, mais en vain, de joindre par téléphone un fonctionnaire de la Régie. Par la suite, deux fois au cours du même mois, il décide de se rendre au bureau de l'organisme à Montréal, ce qui nécessite un long trajet en métro. À chaque fois, il doit attendre de longues heures et, au cours de l'une des séances, il finit par s'asseoir par terre, faute de fauteuils.

Malgré sa patience, il ne reçoit aucune réponse à ses questions puisque les inscriptions au système n'ont pas encore été effectuées à Québec. Comme il doit consulter sous peu un médecin pour ses yeux, la Régie lui émet une attestation temporaire. C'est à ce moment qu'il joint le Protecteur du citoyen s'excusant même de déranger. Il fait appel à nos services, dit-il, parce que son état de santé le rend incapable de se déplacer à nouveau pour se rendre à la Régie.

***Le résultat
de l'intervention***

Nous avons fait les vérifications d'usage et on nous a précisé que la carte était sur le point d'être émise... avec quatre mois de retard et ce, sans qu'aucune erreur n'ait été commise par le citoyen lors de sa demande. Cette situation illustre bien les problèmes du nouveau système d'émission des cartes d'assurance-maladie : carences sur le plan de l'accessibilité au service téléphonique, délais d'attente au bureau, lenteurs dans l'enregistrement des données et le traitement des dossiers. Cela a pour effet de créer un sentiment d'angoisse, sinon de panique auprès de bon nombre de personnes malades, démunies, âgées, de mères d'enfants en bas âge qui n'obtiennent pas à temps leur carte d'assurance-maladie.

LA RÉGIE DU LOGEMENT

Prudence!

Le fait d'indiquer aux clients insatisfaits qu'ils disposent de certains recours comporte le danger... qu'ils les utilisent. La Régie réduit les risques en ne joignant pas à ses décisions la simple mention qu'il existe des voies de contestation.

Où faut-il s'adresser pour demander la révision d'une décision de la Régie du logement? Quel est l'interlocuteur à l'intérieur de l'organisme qui a pour mandat d'entendre le citoyen désireux de pousser plus avant la défense de ses droits après avoir obtenu le résultat de l'audition?



Régulièrement, des personnes posent la question au Protecteur du citoyen et s'étonnent du fait que l'existence et la nature des recours à l'encontre d'une décision de la Régie ne soient pas indiqués lors de la signification du jugement. Fréquemment, les gens qui ont eu affaire avec ce tribunal administratif n'y étaient pas représentés par un avocat; ils estiment dès lors que la Régie était la seule source pouvant les informer adéquatement des possibilités d'appel.

Cette année, lors de contacts avec les autorités de l'organisme, nous avons insisté sur un aspect essentiel du mandat de la Régie, tel que défini par sa propre loi, soit son devoir «de renseigner les locateurs et locataires sur leurs droits et obligations (...) sur toute matière visée dans la Loi sur la Régie du logement», ceci incluant, bien sûr, les moyens de contestation. En effet, les procédures de rectification, de rétractation, de révision ainsi que le recours en appel sont tous spécifiquement prévus à la législation, et sont habituellement peu connus des justiciables. Nous avons également rappelé à la Régie certaines dispositions de la politique du Conseil du trésor, adoptée en avril 1991, concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens : il y est clairement mentionné que, dans le but d'améliorer l'accessibilité des programmes et d'accroître le degré de satisfaction de la population, les ministères et organismes sont tenus «d'informer systématiquement la clientèle des recours auxquels elle a droit face aux décisions rendues».

En réponse à nos observations, l'organisme a convenu que la décision envoyée aux parties ne mentionnait pas l'existence des recours offerts en cas de contestation. Selon son optique, toutefois, différents types de cas et de décisions entraînent différentes procédures en seconde analyse; aussi, des renseignements transmis par lettre sur l'éventail des moyens risqueraient-ils d'orienter les justiciables au mauvais endroit. La Régie privilégie donc l'information donnée cas par cas. Approche imparfaite, elle l'admettait, puisque tous les citoyens n'ont pas le réflexe de s'enquérir des mécanismes leur permettant d'aller plus loin.

Nous sommes bien d'accord sur ce dernier point, c'est-à-dire sur le constat à l'effet que, bien souvent, les citoyens sont peu familiers avec l'appareil administratif et ne questionnent pas suffisamment ses employés. C'est précisément pour cette raison que nous avons réitéré notre demande aux autorités de l'organisme, en suggérant de joindre à chacune des décisions rendues une énumération des recours disponibles et des délais pour les exercer. Nous sommes convaincus qu'il s'agit là du seul moyen de faire connaître aux clients de la Régie les possibilités d'action à l'encontre d'une décision. C'est d'ailleurs là une façon de faire adoptée par de nombreux ministères et organismes. Nous comptons donc que notre intervention auprès de la Régie modifiera ces pratiques d'information que nous jugeons inadéquates.

**À noter que vous ne
connaîtrez pas la fin de
l'histoire...**

Le problème du manque de renseignements destinés aux citoyens se pose également lorsque ceux-ci s'adressent au Bureau des plaintes

de la Régie à propos du comportement d'employés ou de régisseurs. Sur réception d'un tel type de plainte, l'organisme prend alors soin d'expliquer par écrit au justiciable qu'au terme de l'étude des faits, il ne sera nullement informé du résultat de ses démarches, et que l'objectif poursuivi est plutôt de faire en sorte que de telles situations ne se reproduisent plus.

Au cours des derniers mois, nous avons fait savoir que cette attitude de la Régie amenait régulièrement des personnes à s'en plaindre au Protecteur du citoyen. De la réponse de la Régie sur ce point, il est ressorti qu'effectivement, dans une majorité de cas, il ne lui apparaissait pas opportun de donner un suivi aux clients. Nous sommes donc revenus à la charge, soulignant d'abord que nous pouvions comprendre que, pour un tel type de plainte, le client ne puisse exiger d'être informé des mesures prises par la Régie, le cas échéant, à l'encontre de membres de son personnel ou de

régisseurs. Par contre, avons-nous ajouté, la personne blessée par des actes ou des paroles de ceux-ci a le droit de savoir si sa plainte a été jugée fondée et devrait recevoir des excuses de la Régie si le contexte le justifie.

L'organisme ne nous a pas encore fait connaître ses intentions à ce sujet.

Toujours en matière d'information, soulignons cette fois d'intéressantes initiatives de la Régie du logement :

- Depuis le mois d'avril 1992, un service de réponse automatisée est mis à la disposition de la clientèle dans la région métropolitaine de Montréal. Ce service est en fonction 24 heures par jour, 7 jours par semaine. On diffuse ainsi une quinzaine de messages, en français et en anglais, portant sur le bail et ses diverses étapes (signature, déroulement, renouvellement et fin du bail).
- En début d'année 1993, afin de venir en aide aux immigrants, la Régie a publié une série de cahiers en 9 langues, donnant tous les renseignements sur le bail officiel.

Parmi les plaintes reçues...

**A-t-on toujours le souci
d'indiquer le recours le
plus simple?**

Un propriétaire poursuit son locataire parce que ce dernier ne lui a pas payé son loyer depuis plusieurs mois. L'audition de la cause a lieu devant la Régie du logement et la décision du régisseur intervient le jour même au terme des discussions. Par la suite, le propriétaire reçoit cette décision écrite et il y est mentionné que le locataire lui doit 1 050 \$. Le destinataire de la lettre est étonné : selon lui, il a été entendu lors de l'audition qu'un montant de 1 850 \$ lui était dû. Il s'informe alors auprès de la Régie de la façon de procéder pour faire modifier la somme. On lui indique qu'en pareil cas, il doit s'adresser à la cour du Québec. Le citoyen estime qu'il s'agit là d'un

recours qui risque d'entraîner des délais importants et de lui imposer des frais élevés. Il décide donc de s'adresser au Protecteur du citoyen.

Notons que ce dernier n'intervient pas sur les questions de fond qui ont fait l'objet de la décision du régisseur. Son travail a donc consisté à vérifier si la procédure conseillée par la Régie au propriétaire était la plus appropriée. Dans ce cas-ci, on n'avait pas correctement conseillé le client puisque la Loi sur la Régie du logement prévoit qu'une demande de rectification peut être faite au régisseur lorsqu'il y a erreur d'écriture, de calcul ou quelque autre erreur matérielle. Dès lors, nous avons demandé à la Régie si le citoyen pouvait avoir accès à cette procédure.

***Le résultat
de l'intervention***

Peu après notre intervention, la Régie nous confirma que le régisseur avait accepté de corriger sa décision, sans plus de formalité, admettant qu'il avait pu se méprendre. Le citoyen n'a pas eu à loger un appel de la décision à la cour du Québec.

Dans un cas comme celui-ci où il existe plus d'une réponse à la question posée, le Protecteur du citoyen juge essentiel que l'employé qui informe le client soit attentif à ses interrogations et à sa situation personnelle, ceci afin de lui donner le renseignement le plus juste possible au sujet des recours à exercer.

***Confusion dans les
heures, adresse
incomplète, délai, etc.***

Une locataire qui estime que son logement est devenu inhabitable décide de suspendre le versement de son loyer pendant un mois. Peu après, son geste lui vaut d'être poursuivie par son propriétaire devant la Régie du logement pour un montant de 400 \$.

La dame reçoit bientôt l'avis d'audition de la Régie mais ne peut déchiffrer dans la lettre qu'on lui a fait parvenir l'heure à laquelle elle doit s'y rendre. Elle contacte alors l'organisme par téléphone pour obtenir cette précision. Toutefois, l'heure qu'on lui indique n'est pas la bonne. C'est ce qui explique que lorsqu'elle se rend à la Régie à l'heure qu'on lui a donnée par téléphone, elle apprend que l'audition de la cause a eu lieu le matin même et, bien sûr, en son absence.

Elle fait alors une demande de rétractation à la Régie, procédure prévue notamment lorsqu'une des parties a été empêchée de se présenter devant le tribunal, ce qui est effectivement son cas. Elle débourse les 35 \$ qui doivent être versés à la Régie pour acheminer une requête de cette nature. Notons que la demande de rétractation a pour effet de suspendre l'exécution de la décision.

Cette fois, l'avis de convocation qui lui est envoyé porte une adresse incomplète, ce qui fait qu'elle ne reçoit pas. Peu après, elle apprend par l'avocat de son propriétaire que, en son absence, la demande a été rejetée.

Elle loge une deuxième demande de rétractation et verse encore les 35 \$. La requête est entendue en février en présence des deux parties. Le régisseur rend sa décision en avril et accepte d'accueillir les deux demandes de rétractation de la locataire. Il indique qu'il y aura une nouvelle convocation quant à la poursuite de 400 \$ et spécifie que la locataire n'a pas de frais à déboursier pour les procédures qu'elle a dû tenter.

À la suite de cette décision, la citoyenne s'attend à toucher un remboursement de 70 \$ de la Régie. La somme tarde à venir, ce qui l'incite à recourir au Protecteur du citoyen. Après enquête, ce dernier presse alors l'organisme d'effectuer le versement : après des erreurs d'heure et d'adresse, la personne n'avait pas à subir ce délai qui s'ajoutait au reste...

***Le résultat
de l'intervention***

La Régie a réalisé que la citoyenne n'avait pas à payer les frais habituels pour ses rétractations et l'a donc remboursée rapidement.

Gare aux absents!

La Régie du logement convoque une dame à une audition. Cette personne est propriétaire d'un immeuble à appartements et considère qu'un de ses locataires lui doit 650 \$ pour un loyer impayé. Or, lorsqu'elle reçoit la convocation de la Régie qui lui apprend à quelle date sera débattue l'affaire, elle réalise qu'elle sera à l'extérieur du pays à ce moment précis. Comme elle ne veut pas perdre son droit d'être entendue, elle s'informe auprès d'un employé de la Régie des formalités pour faire remettre sa cause à une date ultérieure. Le fonctionnaire lui répond alors que son mari peut tout simplement la représenter lors de la séance prévue, expliquer la situation au régisseur et demander une remise d'audition à ce dernier qui en fixera la date. De plus, le préposé ajoute que son conjoint n'a pas besoin d'un mandat signé de son épouse pour agir comme remplaçant.

À la date convenue, le mari de la propriétaire se présente à l'audition. Il n'est pas au fait des éléments de la poursuite et est convaincu de n'avoir, ce jour-là, qu'à demander un changement de date. Surprise! Après avoir demandé la remise au régisseur, il apprend qu'on la lui refuse et que la cause sera entendue sur le champ. Il essaie tant bien que mal de remplacer sa conjointe mais il sait bien peu de choses sur la position qu'il doit défendre. Résultat : la Régie rend une décision selon laquelle la dame touchera 480 \$ de son locataire au lieu des 650 \$ réclamés.

À son retour, la dame apprend ce qui s'est passé. À la Régie où elle se renseigne sur les recours disponibles en pareil cas, on lui indique qu'aucun appel d'une première décision n'est autorisé pour une cause dont l'enjeu est inférieur à 1 000 \$. Par ailleurs, le recours en rétractation, qui permet une nouvelle

audition de l'affaire, n'est possible que dans certaines circonstances, notamment lorsqu'une des parties peut démontrer qu'en raison d'empêchements majeurs, elle n'a pu assister à l'audition pour y défendre sa position. C'est ce que pourrait invoquer la citoyenne afin d'avoir droit à un nouveau débat devant le régisseur. Mais attention : lorsque le mari intervient ainsi pour son épouse, la Régie peut considérer que l'un prend la place de l'autre et qu'il n'y a pas d'absent.

Munie de ces renseignements qui ne lui sont guère favorables, la dame décide de soumettre son cas au Protecteur du citoyen, invoquant que tout ceci ne serait probablement pas arrivé si on lui avait transmis des données exactes. Selon elle, le changement de date qui devait, soi-disant, lui être accordé sans complication, ne s'est pas fait en dépit des informations données par la Régie, ce qui a finalement avantage son locataire.

Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a relevé les éléments erronés de l'information fournie à la propriétaire : contrairement à ce qui avait été dit à la dame, le régisseur a le pouvoir d'accorder la remise mais il n'en a nullement l'obligation, ceci étant laissé à sa discrétion. Si la propriétaire avait connu cette précision, elle aurait pu expliquer en détail à son conjoint les motifs de sa réclamation au locataire et augmenter ainsi ses chances de gagner. Elle aurait également dû être informée que les deux parties dans une même cause peuvent signer un document demandant que l'audition soit reportée.

***Le résultat
de l'intervention***

Il est essentiel de préciser ici que le Protecteur du citoyen ne peut faire modifier la décision d'un tribunal administratif comme la Régie du logement. Le principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des tribunaux administratifs commande qu'il en soit ainsi. Le verdict du régisseur fut donc maintenu et le cas de la citoyenne ne connut pas d'autres développements. Cependant, le Protecteur du citoyen demanda que la Régie prenne les moyens pour éviter la répétition de telles situations. Aussi, l'organisme apporta des précisions importantes à sa documentation en mentionnant entre autres que la remise d'audition demandée par l'une des parties est soumise à l'appréciation du régisseur. La Régie rappela cette information à l'ensemble de ses préposés aux renseignements et leur demanda d'être très vigilants pour ne pas, à l'avenir, induire en erreur les citoyens.

LA SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

Le service aux accidentés : la charte et la réalité

En 1991, la Société de l'assurance automobile s'est donnée une charte des valeurs et s'est fixée des engagements fermes : première place au client, qualité du travail, intégrité et équité dans toutes ses actions, responsabilisation des employés. Aujourd'hui, la réponse de l'organisme à notre rapport spécial dénonçant cinq cas d'injustice montre que la charte n'a pas complètement rejoint la réalité.

L'an dernier, le Protecteur du citoyen présentait à la Société de l'assurance automobile un rapport concernant des sources d'injustice au regard de l'application de la Loi sur l'assurance automobile en



matière d'indemnisation. Nous y décrivions des situations où des personnes qui ont été victimes d'un accident de la route ne touchent pas les sommes auxquelles elles devraient avoir droit dans l'esprit de cette législation sociale. Quels seront les développements? Telle était la question que nous posions, plus tard, aux autorités de la Société dans notre rapport annuel 1991-1992 au sujet des points dénoncés. Aujourd'hui, nous constatons que, bien que des résultats aient été obtenus, certaines affaires importantes demeurent en suspens. Par ailleurs, le Ministre des Transports, responsable de la Société de l'assurance automobile, a endossé la position de cette dernière.

La Loi sur le Protecteur du citoyen prévoit dès lors que nous puissions transmettre notre rapport à l'Assemblée nationale et l'informer du refus de la Société de donner suite à des correctifs que nous recommandons. Nous avons donc décidé d'utiliser dans les mois qui viennent cet autre moyen d'action mis à notre disposition. Voici, en bref, les problèmes qui faisaient l'objet de notre rapport, ainsi que les recommandations du Protecteur du citoyen et les réactions de l'organisme :

- **Les aléas de la vie**

Certaines victimes se sont vu retenir par la Société un pourcentage de 25 % sur le capital représentatif de leur rente (montant global versé en une fois plutôt qu'étalé par versements mensuels), ceci pour tenir compte des aléas de la vie. Or, cette déduction a été remise en cause par la Commission des affaires sociales. Par la suite, la Société a évité un débat sur le fond avec ce tribunal administratif en négociant un règlement hors cour dès qu'une victime contestait la décision. À noter que cette procédure avait alors pour effet de redonner à la victime de la route une partie, voire la totalité de la somme retenue, ainsi que d'autres avantages dans certains cas.

Or, les appels à la Commission des affaires sociales ont été logés par un très petit nombre de personnes, puisque la décision adressée aux victimes après résolution du conseil d'administration de la Société ne faisait pas mention de la réduction d'un 25 % pour aléas de la vie. Force nous est de constater que l'information était inadéquate et pouvait biaiser la réaction des victimes.

Par la suite, la Société a révisé sa méthode de calcul actuariel dont le résultat lui permettait de verser un montant réduit à titre de capitalisation de la rente sans soustraire un pourcentage pour aléas de la vie.

Le Protecteur du citoyen a demandé à l'organisme de rembourser à la première catégorie de victimes le montant équivalant au pourcentage retenu (25 %) avec intérêts. De plus, il a proposé que la Société rembourse la deuxième catégorie de victimes.

La Société de l'assurance automobile a proposé un arbitrage d'actuaire, ce que nous avons refusé puisque le problème en est d'abord un de disparité de traitement des réclamations des victimes de la route et que, par ailleurs, la Loi sur le Protecteur du citoyen ne l'autorise pas à soumettre des affaires en arbitrage.

• **L'abolition de l'assurance pour les trimotos**

À l'époque d'un important changement apporté à ses programmes, la Société n'a pas pris les dispositions appropriées pour prévenir les titulaires de plaques de trimotos que les dommages causés en dehors d'un chemin public par ce genre de véhicule seraient exclus du régime à compter du 10 juillet 1987. Ainsi, un citoyen qui se croyait toujours couvert par l'assurance n'a pu obtenir d'indemnité à la suite d'un accident de trimoto.

Le Protecteur du citoyen, estimant que la publicité nécessaire sur une modification aussi essentielle n'avait pas été faite, a recommandé que la Société traite ce citoyen comme il était en droit

de s'y attendre. Selon nous, l'organisme devait verser à titre de dommages à cette personne un montant équivalant à l'indemnité à laquelle elle aurait normalement eu droit à la suite de son accident, avec intérêts rétroactifs à la date de sa réclamation.

La Société n'a pas donné suite à cette recommandation mais entend, pour l'avenir, améliorer l'information lors de changements importants au régime. Quoique le Protecteur du citoyen soit d'accord pour le futur, il reste que l'injustice en matière de trimotos, doit être réparée.

• **L'arrêt du versement de l'indemnité de remplacement du revenu à la date de l'expertise médicale de la Société**

Actuellement, lorsqu'une victime touche une indemnité de remplacement du revenu versée par la Société et que l'organisme souhaite faire évaluer sa capacité au travail par ses propres experts médicaux, l'indemnité est suspendue à compter du moment de cette évaluation. Par la suite, selon l'avis du médecin, le droit aux bénéfices du régime sera rétabli ou non à la date de l'examen. Compte tenu des délais qui s'écoulent entre l'évaluation et la transmission de la décision à l'accidenté, celui-ci peut, durant l'attente, avoir subi des pertes de salaires s'il s'est conformé de bonne foi à l'avis du médecin traitant qui constatait son incapacité à travailler. De plus, si cette victime avait été informée plus rapidement de ce verdict qui a, dans les faits, mis fin à son indemnité plusieurs semaines plus tôt, elle aurait pu être admissible à des prestations prévues et à d'autres régimes comme celui de l'aide sociale qui ne lui seront pas accordés rétroactivement.

Pour mettre fin à cette situation préjudiciable pour l'accidenté, le Protecteur du citoyen a recommandé qu'une modification législative permette le versement de l'indemnité de remplacement du revenu jusqu'à la date de la décision, et non plus de l'évaluation.

Sur ce point, la Société a accepté de modifier sa loi dès l'automne 1993, pour mise en vigueur à compter de janvier 1994.

• **L'absence d'intérêts sur les indemnités forfaitaires**

Le Protecteur du citoyen a porté à l'attention de la Société une autre forme d'injustice à l'égard des accidentés de la route. Il est question cette fois de l'absence d'intérêts versés à une victime sur l'indemnité forfaitaire qui lui est accordée plusieurs mois, voire quelques années, après son accident pour sa perte d'intégrité physique ou psychique.

Le Protecteur du citoyen a recommandé que soit modifiée la Loi sur l'assurance automobile de façon à permettre le versement de ces intérêts et ce, rétroactivement à la date de l'accident.

La Société a suggéré ici un compromis qui est acceptable, soit de modifier la loi pour faire en sorte que l'indemnité forfaitaire soit revalorisée à la date de la décision pour tenir compte du délai, et ce, à compter de janvier 1994.

• **La double imposition de la rente de la Régie des rentes du Québec**

L'absence d'harmonisation entre programmes gouvernementaux a pour effet qu'une victime, bénéficiaire à la fois d'une indemnité de remplacement du revenu de la Société et d'une rente d'invalidité de la Régie des rentes du Québec, doit subir une double imposition de cette rente d'invalidité.

Le Protecteur du citoyen a recommandé que des mesures législatives soient adoptées afin de remédier à cette injustice. Pour l'instant, cette affaire est toujours à l'étude par nos services et par les autorités gouvernementales.

Comme on peut le constater, des progrès ont été franchi depuis le dépôt du rapport spécial. Cependant, il nous semble nécessaire que, malgré les dissensions, la Société poursuive dans la voie des intérêts de sa clientèle dans les affaires en suspens qui feront l'objet d'un rapport à l'Assemblée nationale.

Le Code de la sécurité routière

La révision des décisions de l'organisme : des ouvertures Dans notre dernier rapport annuel, nous déplorions le fait qu'aucun véritable mécanisme de révision n'était accessible au citoyen qui désirait contester un refus de l'organisme d'émettre un permis de conduire pour des raisons médicales. Selon nous, la possibilité d'appeler devant la cour du Québec ne représentait pas ici le recours approprié, notamment pour des questions de coûts défrayés par le citoyen.

Depuis lors, notre intervention à ce sujet a amené la Société à étudier le problème et à implanter, en mars dernier, un processus de révision médicale. La formule adoptée a été mise en place pour une période de six mois au terme desquels on se propose d'évaluer l'expérience et d'y apporter les ajustements nécessaires.

Par ailleurs, nous avons également relevé l'absence d'une structure de révision pour la personne à laquelle on refuse l'exemption du port de la ceinture de sécurité. Notre précédent rapport annuel faisait état de notre recommandation à l'effet de créer un palier de révision et d'appel afin d'entendre les motifs du citoyen et, le cas échéant, le témoignage d'un expert médical.

En réponse à notre demande, la Société nous a informés qu'en dépit de l'absence d'un processus de révision formel, une étude de tout dossier qui lui est soumis est refaite lorsque des faits nouveaux sont portés à sa connaissance par des instances médicales.

Ce mode de traitement des cas nous a paru valable mais nous demeurons attentifs à cette question puisqu'il ne s'agit pas ici d'une entité clairement déterminée aux fins de révision.

**Nous recommandons...
le courrier recommandé,
cette fois devant
l'Assemblée nationale**

Le problème dont il est question ci-après a fait l'objet de discussions répétées avec la Société qui a toujours refusé d'accéder à nos demandes. Nous joignons donc cet autre élément au rapport spécial qui sera déposé sous peu par le Protecteur du citoyen à l'Assemblée nationale.

Notre intervention touche ici les conducteurs qui sont reconnus coupables d'une infraction au Code criminel, infraction reliée à la conduite d'un véhicule motorisé. Ces personnes reçoivent, par courrier ordinaire, l'avis de la Société les informant de la révocation ou de la suspension de leur permis de conduire pour au moins une année. Or, le juge en matière criminelle ne révoque ni ne suspend le permis de conduire mais prononce, lors d'une première infraction, une interdiction de conduire au Canada pour une période d'au moins trois mois. Dès lors, il pourrait arriver qu'un conducteur qui ne recevrait pas la lettre de la Société (révocation ou suspension du permis pour au moins un an) puisse croire en toute bonne foi qu'il est autorisé à conduire à nouveau après trois mois, ignorant tout du contenu de l'avis de l'organisme quant aux contraintes réelles qui lui sont imposées.

À plusieurs reprises, nous avons fait valoir à la Société qu'il serait beaucoup plus sûr de procéder à l'expédition de ces lettres par courrier recommandé, comme elle le fait d'ailleurs déjà pour les autres avis de révocation ou de suspension lorsqu'il y a eu infraction au Code de la sécurité routière, et comme cela se fait dans d'autres provinces. Pour sa part, la Société a toujours prétendu que cette procédure répondait adéquatement aux besoins de la clientèle. Autre argument de sa part : en utilisant le courrier ordinaire pour faire parvenir ce type d'avis, elle économise annuellement 75 000 \$.

Le Protecteur du citoyen maintient sa position et estime que la Société n'assume pas correctement une responsabilité qui lui revient.

**On a tout simplement
tenté de renverser le
fardeau de la preuve!**

En cours d'année 1993, l'Assemblée nationale a entrepris l'étude d'un projet de loi modifiant le Code de la sécurité routière, lequel comportait des dispositions à l'effet que, dorénavant, les avis de suspension ou de révocation du permis de conduire seraient présumés reçus par courrier recommandé ou certifié dans un délai de cinq jours; dans le cas contraire, il incomberait au citoyen de démontrer qu'il n'avait pu en prendre connaissance dans les délais prévus en raison d'empêchements valables.

Dans les commentaires livrés au début du rapport annuel, il est question de cette législation introduisant un renversement du fardeau de la preuve, précédent qui fut immédiatement dénoncé par le Protecteur du citoyen. Nous avons, en effet, jugé inacceptable d'imposer un tel recul à la défense des droits de la population.

Notre intervention, conjuguée à celle d'autres groupes, a conduit le ministère des Transports à retirer l'article controversé.

Parmi les plaintes reçues...

**Un refus d'indemniser
hautement contestable**

Au moment où le Protecteur du citoyen est saisi du dossier, la Société de l'assurance automobile du Québec refuse de verser une indemnité de personne à charge à un jeune garçon dont le père est décédé dans un accident d'automobile.

La Société invoque comme motif que le père, au moment de son décès, ne subvenait pas aux besoins de son enfant malgré un jugement lui ordonnant de payer une pension alimentaire pour son fils.

La décision de la Société n'allait pas à l'encontre de la Loi sur l'assurance automobile puisqu'en vertu de la législation, l'enfant ne pouvait être considéré à la charge de son père

que si celui-ci subvenait à ses besoins vitaux et à ses frais d'entretien dans une proportion de 50 % au moment de l'accident. Ce n'était pas le cas, le père n'avait jamais versé de pension alimentaire.

Était-ce une raison suffisante pour pénaliser l'enfant d'une indemnité? Certainement pas, à notre avis, puisqu'il y avait eu jugement de la cour ordonnant le versement d'une pension alimentaire. De plus, nous estimons qu'il s'agissait là d'une source d'inégalité de traitement non conforme aux principes énoncés par les chartes des droits et libertés et les codes civils en matière d'obligation alimentaire.

**Le résultat
de l'intervention**

La Société a acquiescé à notre demande et a considéré l'enfant comme étant à la charge de son père lors de l'accident. Du seul fait qu'il y ait eu une ordonnance de pension alimentaire, elle a accepté d'assouplir son interprétation de la loi. L'enfant a donc reçu une indemnité de 28 000 \$. Par ailleurs, comme son père n'avait pas de conjointe, il a hérité de l'indemnité prévue en pareil cas, soit la somme de 62 000 \$.

La Société s'est engagée également à prendre des mesures pour que la loi soit modifiée à court terme et à apporter, selon certaines conditions, des correctifs dans des situations similaires.

**Quelle est la
responsabilité
de l'organisme en cas
d'information erronée?**

À l'âge de 80 ans, une dame est victime d'un accident de voiture et est hospitalisée durant un mois et demi. Par la suite, les séquelles qu'elle en garde ont pour conséquences qu'elle ne peut plus vivre seule chez elle et doit envisager d'aller demeurer dans un foyer d'accueil. Cette personne emménage donc bientôt à sa nouvelle adresse, soit un foyer d'accueil privé trouvé par la travailleuse sociale de l'hôpital où elle a été soignée. Un peu plus tard,

elle a la surprise d'apprendre que la Société de l'assurance automobile refuse d'assumer les coûts d'hébergement, aide sur laquelle elle comptait, invoquant que l'établissement qu'elle a choisi n'est pas accrédité par le ministère de la Santé et des Services sociaux. La dame s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

Les recherches de ce dernier ont d'abord démontré qu'habituellement, lorsqu'une personne accidentée doit recourir à une ressource d'hébergement à la suite d'une perte d'autonomie due à son accident, elle n'a pas, en règle générale, à en défrayer les coûts s'il s'agit d'un établissement du réseau public ou si l'établissement privé est accrédité. Dans ce cas-ci, la travailleuse sociale n'avait pas opté au hasard pour l'endroit où vivait maintenant sa cliente. Elle avait d'abord effectué de nombreuses et infructueuses démarches auprès d'établissements publics et d'institutions privées accréditées. C'est pour cette raison qu'elle avait dû s'adresser finalement à un centre privé non accrédité qui ne possédait pas de permis de l'État. Ne voulant toutefois prendre aucun risque quant aux frais d'hébergement, elle avait pris soin de se faire confirmer par une préposée à l'information de l'organisme que la politique d'indemnisation s'appliquait même pour ce type d'établissement. C'était bien le cas, avait-on répondu à la travailleuse sociale, puisque avec une ordonnance médicale et les factures, la Société remboursait les coûts d'hébergement, peu importe le statut du centre. Précaution utile, la travailleuse sociale avait pris note de la date, de l'heure, du nom de la préposée et de toutes les précisions recueillies. Par après, ces renseignements s'étaient avérés erronés puisque les foyers d'accueil privés doivent obligatoirement être accrédités pour être pris en compte selon les mesures d'indemnisation.

Comme le foyer en question n'était pas accrédité, la victime avait donc dû défrayer des coûts d'environ 1 400 \$ par mois, soit la différence entre le coût des frais d'hébergement dus au foyer d'accueil et le remboursement des frais d'aide personnelle versés par la Société.

Le Protecteur du citoyen a fait valoir à la Société qu'il ne faisait aucun doute que le choix d'un foyer privé non accrédité était basé sur une information inexacte transmise par une employée de la Société dans le cadre de ses fonctions. En conséquence, la Société se devait d'assumer les coûts résultant de cette information.

***Le résultat
de l'intervention***

La Société a accepté notre position et a versé 8 000 \$ à la victime pour les 6 mois précédents. Elle a également accepté de défrayer de tels coûts tant que la victime devrait demeurer dans un foyer d'accueil non accrédité.

QUELQUES DONNÉES ADMINISTRATIVES

LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES

État comparatif des dépenses pour les exercices se terminant les 31 mars 1992 et 31 mars 1993

	1991-1992	1992-1993
Personnel		
• Employés réguliers	2 691 000	3 323 336
• Employés occasionnels	1 114 000	629 477
• Pension aux ex-protecteurs et adjoints	60 925	60 925
Total	3 865 925	4 013 738
Fonctionnement		
• Transport et communication	424 000	481 433
• Services professionnels et administratifs	196 000	222 317
• Entretien et réparation	34 500	14 344
• Loyer et location	566 300	559 308
• Fourniture et approvisionnement	69 600	50 113
• Matériel et équipement	39 300	98 267
• Autres dépenses	1 600	4 259
Total	1 331 300	1 430 041
Capitalisation		
• Matériel et équipement	64 600	91 104
Total	64 600	91 104
Grand total	5 261 825	5 534 883

LES RESSOURCES HUMAINES

Les postes	1991-1992	1992-1993
• Hors cadres	2	2
• Cadres supérieurs	4	4
• Cadres intermédiaires	6	6
• Professionnels	31	31
• Techniciens	12	15
• Personnel de soutien	20	24
• Employés occ. - temps plein	14	7
• Employés occ. - temps partiel	1	1
Total personnes/année	90	90

Les employés par direction en 1992-1993¹

Les directions	Québec	Montréal
• La haute direction	6	0
• Direction générale des enquêtes	32	26
• Direction des ressources humaines et de l'administration	11	0
• Direction de la planification et de l'amélioration des services	5	0
• Direction des communications	5	0
• Direction des affaires juridiques et de la recherche	4	1
Total	63	27

¹ Répartition des effectifs en fin d'année.

LES ACTIVITÉS

AVERTISSEMENT

Les tableaux 1 et 2 et le graphique 1 présentent l'évolution des demandes reçues depuis la création de l'institution.

Les tableaux 3 à 7 concernent exclusivement les demandes reçues entre le 1^{er} avril 1992 et le 31 mars 1993, alors que dans les tableaux 8 et 9 on a ajouté les demandes reçues avant le 1^{er} avril 1992 qui étaient en traitement pendant l'année 1992-1993.

Le graphique 2 illustre la répartition des demandes concernant les principaux ministères et organismes mis en cause.

À la suite de la révision de notre codification de l'information, la majorité des tableaux présentent de nouvelles catégories. Partout où il a été possible de le faire, les données de l'an dernier ont été reproduites selon ces nouvelles catégories.

TABLEAU 1
Demandes adressées au Protecteur du citoyen en 1970, 1980,
et depuis l'année 1988-1989

Année	Demandes de renseignements		Demandes d'intervention		Total
1970	225	7 %	3 117	93 %	3 342
1980	714	7 %	9 003	93 %	9 717
1988-1989	3 255	15 %	18 715	85 %	21 970
1989-1990	2 485	11 %	19 218	89 %	21 703
1990-1991	2 798	12 %	20 718	88 %	23 516
1991-1992	4 306	17 %	21 087	83 %	25 393
1992-1993	3 906	15 %	21 951	85 %	25 857

TABLEAU 2**Répartition des demandes d'intervention selon leur recevabilité pour 1970, 1980, et depuis l'année 1988-1989**

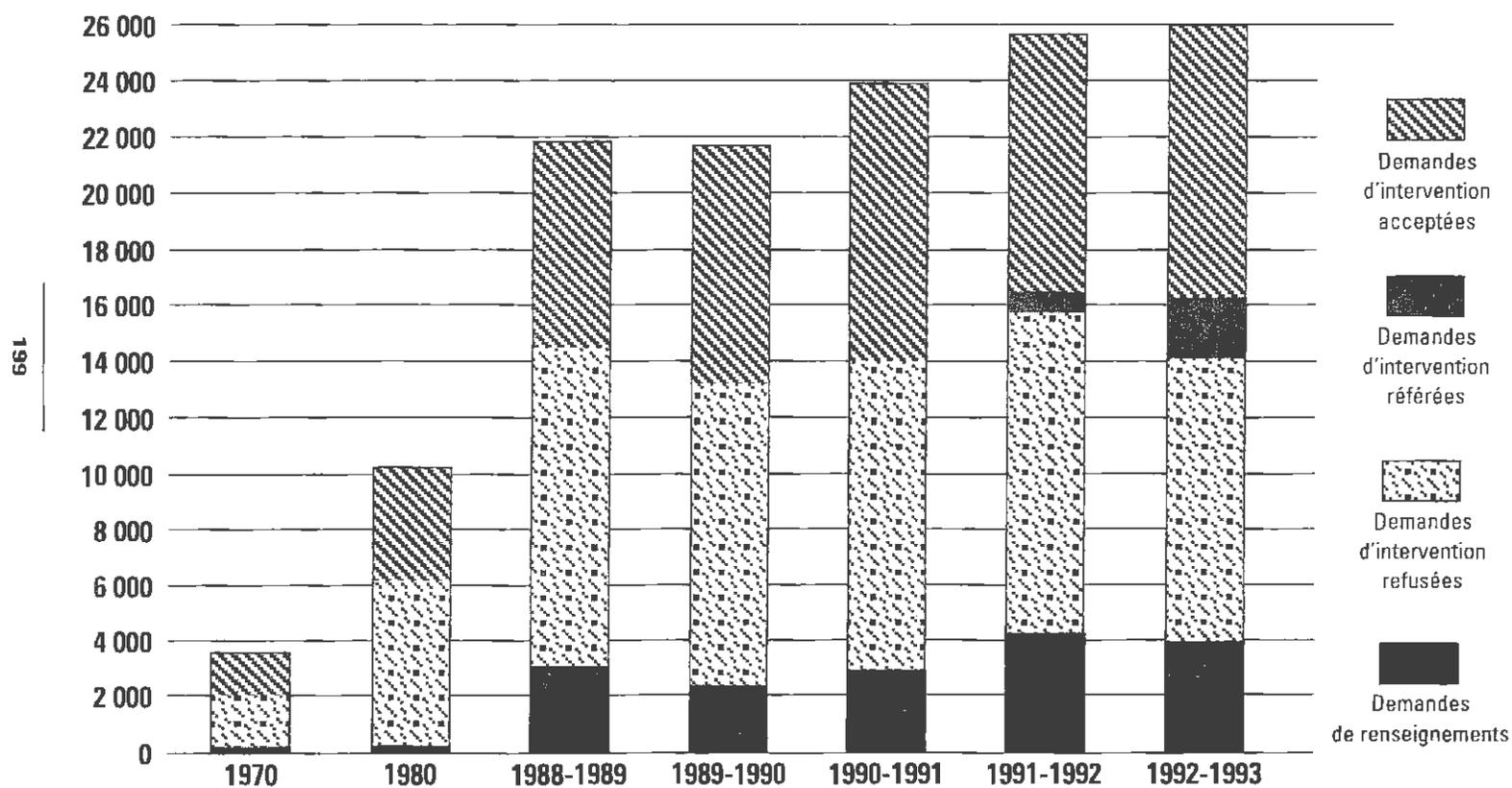
Année	Demandes d'intervention acceptées		Demandes d'intervention référées¹		Demandes d'intervention refusées		Total
1970	1 775	57 %			1 342	43 %	3 117
1980	3 532	39 %			5 471	61 %	9 003
1988-1989	7 556	40 %			11 159	60 %	18 715
1989-1990	8 228	43 %			10 990	57 %	19 218
1990-1991	9 582	46 %			11 136	54 %	20 718
1991-1992	8 657	41 %	1 168	6 %	11 262	53 %	21 087
1992-1993	9 343	42 %	2 119	10 %	10 489	48 %	21 951

198

¹ La procédure relative aux demandes d'intervention référées a été mise en place au cours de l'année 1991-1992

GRAPHIQUE 1

Évolution des demandes, 1970, 1980 et depuis l'année 1988-1989¹



¹ La procédure relative aux demandes d'intervention référées a été mise en place au cours de l'année 1991-1992

TABLEAU 3
La clientèle du Protecteur du citoyen en 1991-1992 et en 1992-1993

	1991-1992		1992-1993	
3.1- Personne impliquée				
• Homme	14 131	56 %	14 295	55 %
• Femme	11 103	44 %	11 178	43 %
• Personne morale et groupe	159	--	384	2 %
Total	25 393	100 %	25 857	100 %
3.2- Auteur de la demande				
• Personne concernée	23 927	94 %	24 087	93 %
• Tiers				
Parent/ami	1 050	4 %	1 191	5 %
Membre de l'Assemblée nationale	48	--	56	--
Autres	368	2 %	326	1 %
• Protecteur du citoyen ¹			197	1 %
Total	25 393	100 %	25 857	100 %
3.3- Langue de communication				
• Français	24 331	96 %	24 711	96 %
• Anglais	1 046	4 %	1 112	4 %
• Autres	16	--	34	--
Total	25 393	100 %	25 857	100 %

¹ Interventions à l'initiative du Protecteur du citoyen; nouvelle catégorie à la suite de la révision de notre codification de l'information.

3.4- Région d'origine			1991-1992		1992-1993	
<i>Régions</i>	<i>Population¹</i>					
Abitibi—Témiscamingue (08)	151 978	2,2 %	608	2,4 %	579	2,2 %
Bas Saint-Laurent (01)	205 137	3,0 %	884	3,5 %	860	3,3 %
Chaudière—Appalaches (12)	367 953	5,3 %	1 490	5,9 %	1 405	5,4 %
Côte-Nord (09)	103 224	1,5 %	312	1,2 %	381	1,5 %
Estrie (05)	268 413	3,9 %	769	3,0 %	842	3,3 %
Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine (11)	105 968	1,5 %	497	2,0 %	330	1,3 %
Lanaudière (14)	334 848	4,9 %	1 021	4,0 %	1 119	4,3 %
Laurentides (15)	381 697	5,5 %	1 002	4,0 %	1 204	4,7 %
Laval (13)	314 398	4,6 %	778	3,1 %	751	2,9 %
Mauricie—Bois-Francs (04)	466 203	6,8 %	1 735	6,8 %	1 482	5,7 %
Montérégie (16)	1 198 187	17,4 %	2 906	11,4 %	3 472	13,4 %
Montréal (06)	1 775 871	25,8 %	6 399	25,2 %	6 993	27,1 %
Nord-du-Québec (10)	36 310	0,5 %	73	0,3 %	48	0,2 %
Outaouais (07)	283 773	4,1 %	615	2,4 %	697	2,7 %
Québec (03)	615 844	8,9 %	5 153	20,3 %	4 503	17,4 %
Saguenay—Lac St-Jean (02)	286 159	4,1 %	998	3,9 %	963	3,7 %
Extérieur du Québec			153	0,6 %	228	0,9 %
Total	6 895 963	100 %	25 393	100 %	25 857	100 %

¹ Source : Statistiques Canada, Recensement de 1991

TABEAU 4**Délaï de traitement des demandes soumises en 1991-1992 et en 1992-1993**

	1991-1992		1992-1993	
4.1- Demandes de renseignements				
• La journée même	4 050	94 %	3 713	95 %
• En deçà d'une semaine	4 197	97 %	3 837	98 %
Total	4 306	100 %	3 906	100 %
4.2- Demandes d'intervention refusées				
• La journée même	9 936	88 %	10 071	96 %
• En deçà d'une semaine	10 535	94 %	10 365	99 %
• En deçà d'un mois	10 892	97 %	10 452	99 %
• En deçà de trois mois	11 096	99 %	10 484	100 %
Total	11 262	100 %	10 489	100 %
4.3- Demandes d'intervention référées	1 168		2 119	
4.4- Interventions interrompues et demandes d'intervention retirées par le citoyen	815		1 350	
4.5- Interventions terminées				
• En deçà d'une semaine	1 409	22 %	3 769	56 %
• En deçà d'un mois	3 019	48 %	5 039	75 %
• En deçà de trois mois	5 209	83 %	6 232	92 %
• En deçà de six mois	6 066	96 %	6 620	98 %
Total	6 307	100 %	6 761	100 %
4.6- Interventions en traitement à la fin de l'exercice	1 535		1 232	
Grand total	25 393		25 857	

TABLEAU 5**L'action du Protecteur du citoyen en 1991-1992 et en 1992-1993**

	1991-1992		1992-1993	
5.1- Demandes de renseignements				
• Renseignement fourni	4 237	98 %	3 801	97 %
• Aucune aide possible	69	2 %	105	3 %
Total	4 306	100 %	3 906	100 %
5.2- Demandes d'intervention refusées				
• Information donnée sur les motifs de refus et sur les recours	10 966	97 %	10 099	96 %
• Aucune communication possible	296	3 %	390	4 %
Total	11 262	100 %	10 489	100 %
5.3- Demandes d'intervention référées	1 168		2 119	
5.4- Interventions interrompues et demandes d'intervention retirées par le citoyen	815		1 350	
5.5- Interventions terminées				
• Sans réparation	4 773	76 %		
Explication de la situation			4 462	66 %
Service additionnel rendu			509	8 %
Aucune communication possible			165	3 %
Autres			130	2 %
• Réparation refusée ou impossible	183	3 %	93	1 %

	1991-1992		1992-1993	
• Réparation obtenue	1 351	21 %		
Prestation, indemnité, subvention			446	7 %
Diminution, annulation de la réclamation			98	1 %
Réduction, élimination du délai			153	2 %
Obtention du service			621	9 %
Autres			84	1 %
Total	6 307		6 761	100 %
5.6- Interventions en traitement à la fin de l'exercice	1 535		1 232	
Grand total	25 393		25 857	

TABLEAU 6
Demandes de renseignements selon le secteur visé en 1991-1992
et en 1992-1993

Secteur	1991-1992		1992-1993	
Ministères et organismes du gouvernement du Québec	1 884	44 %	1 365	35 %
Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen	90	2 %	94	2 %
Réseau de l'éducation	13	--	16	--
Réseau de la santé et des services sociaux	36	1 %	66	2 %
Réseau municipal	39	1 %	64	2 %
Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	133	3 %	156	4 %
Secteur privé	1 924	45 %	1 756	45 %
Autres	187	4 %	389	10 %
Total	4 306	100 %	3 906	100 %

TABLEAU 7**Motifs de refus des demandes d'intervention en 1991-1992 et en 1992-1993**

	1991-1992		1992-1993	
Hors compétence				
Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen	741	7 %	950	9 %
Réseau de l'éducation	198	2 %	233	2 %
Réseau de la santé et des services sociaux	389	3 %	516	5 %
Réseau municipal	648	6 %	737	7 %
Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	940	8 %	984	9 %
Secteur privé	5 028	45 %	5 047	49 %
Personnel visé exerçant une fonction politique ou judiciaire	360	3 %	526	5 %
Existence d'un recours adéquat	435	4 %	637	6 %
Intervention jugée non nécessaire	1 240	11 %	767	7 %
Autres	1 283	11 %	157	1 %
Total	11 262	100 %	10 489	100 %

Ministères et organismes mis en cause en 1992-1993¹

MINISTÈRES ET ORGANISMES	INTERVENTIONS		AUTRES DEMANDES ²	ENTRAITEMENT	TOTAL
	Sans demande	Avec demande			
	de réparation	de réparation			
Ministères					
Affaires internationales	1	0	3	1	5
Affaires municipales	9	2	14	15	40
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	24	10	15	16	65
Approvisionnements et Services	1	1	0	2	4
Communautés culturelles et Immigration	15	18	23	24	80
Communications	0	1	1	1	3
Conseil du trésor	0	0	2	0	2
Conseil exécutif	3	0	2	3	8
Culture	2	1	2	1	6
Éducation	15	6	35	36	92
Énergie et Ressources	35	9	12	23	79
Enseignement supérieur et Science	382	152	261	96	891
Environnement	36	14	42	25	117
Industrie, Commerce et Technologie	0	0	1	0	1
Finances	6	2	4	1	13
Forêts	6	1	2	0	9
Justice	187	56	313	54	610
Laisir, Chasse et Pêche	15	8	18	19	61
Main-d'œuvre et Sécurité du revenu	1826	375	2188	183	4572
Revenu	423	247	285	107	1062
Santé et Services sociaux	9	4	24	22	59
Sécurité publique	869	242	1169	169	2449
Tourisme	0	0	2	1	3
Transports	117	33	26	34	210
Travail	6	3	9	2	20
Bureaux					
Audiences publiques sur l'environnement	1	0	0	0	1
Coroner	5	4	0	0	9
Révision de l'évaluation foncière	1	1	5	1	8
Commissaires					
Commissaire à la déontologie policière	3	1	7	1	12
Commissaire aux plaintes de protection du territoire agricole	1	0	1	0	2
Commissaire aux plaintes des clients des distributeurs d'électricité	6	0	18	1	25
Commissions					
Accès à l'information	5	0	5	3	13
Administrative des régimes de retraite et d'assurances	91	16	48	54	209
Affaires sociales	7	5	49	3	64
Appel en matière de lésions professionnelles	19	4	43	5	71
Coursas	3	1	3	1	8
Fonction publique	6	3	17	11	37
Normes du travail	46	8	56	6	116
Protection de la langue française	0	0	1	0	1
Protection des droits de la jeunesse	9	6	13	4	32
Protection du territoire agricole	10	2	14	2	28
Québécoise des libérations conditionnelles	20	2	24	2	48
Santé et sécurité du travail	607	143	933	211	1894
Transports	1	1	1	2	5
Valeurs mobilières	71	2	33	28	134
Comité					
Comité de discipline (Loi sur les huissiers)	0	1	0	0	1
Institutions					
Conseil de la magistrature	0	1	2	0	3
Curateur public	56	5	41	21	123
Inspecteur général des institutions financières	18	2	8	7	33
Offices					
Crédit agricole	5	3	4	1	13
Langue française	2	0	0	1	3
Personnes handicapées	19	5	8	4	36
Professions	3	1	14	7	25
Protection du consommateur	10	1	11	2	24
Ressources humaines	2	1	5	1	9
Services de garde à l'enfance	8	1	6	0	15
Régies					
Assurances agricoles	7	0	1	4	12
Assurance-maladie	145	159	107	54	465
Bâtiment	15	5	6	5	31
Cinéma	1	1	0	0	2
Gaz naturel	0	0	4	0	4
Logement	46	17	125	10	198
Loteries	4	1	4	2	11
Marchés agricoles et alimentaires	0	0	3	5	8
Permis d'alcool	5	0	2	0	7
Rentes	206	47	207	15	475
Télécommunications	0	0	1	0	1
Sociétés					
Assurance automobile	700	159	593	88	1540
Développement industriel du Québec	0	0	1	0	1
Habitation	47	24	17	18	106
Tribunaux					
Appel en matière de protection du territoire agricole	1	0	4	0	5
Chambre de l'expropriation de la Cour du Québec	1	0	0	0	1
Droits de la personne	0	0	1	0	1
Professions	0	0	1	0	1
Travail	0	0	3	1	4
Autres³					
	6	2	27	11	46
Total	6 205	1 820	6 930	1 427	16 382

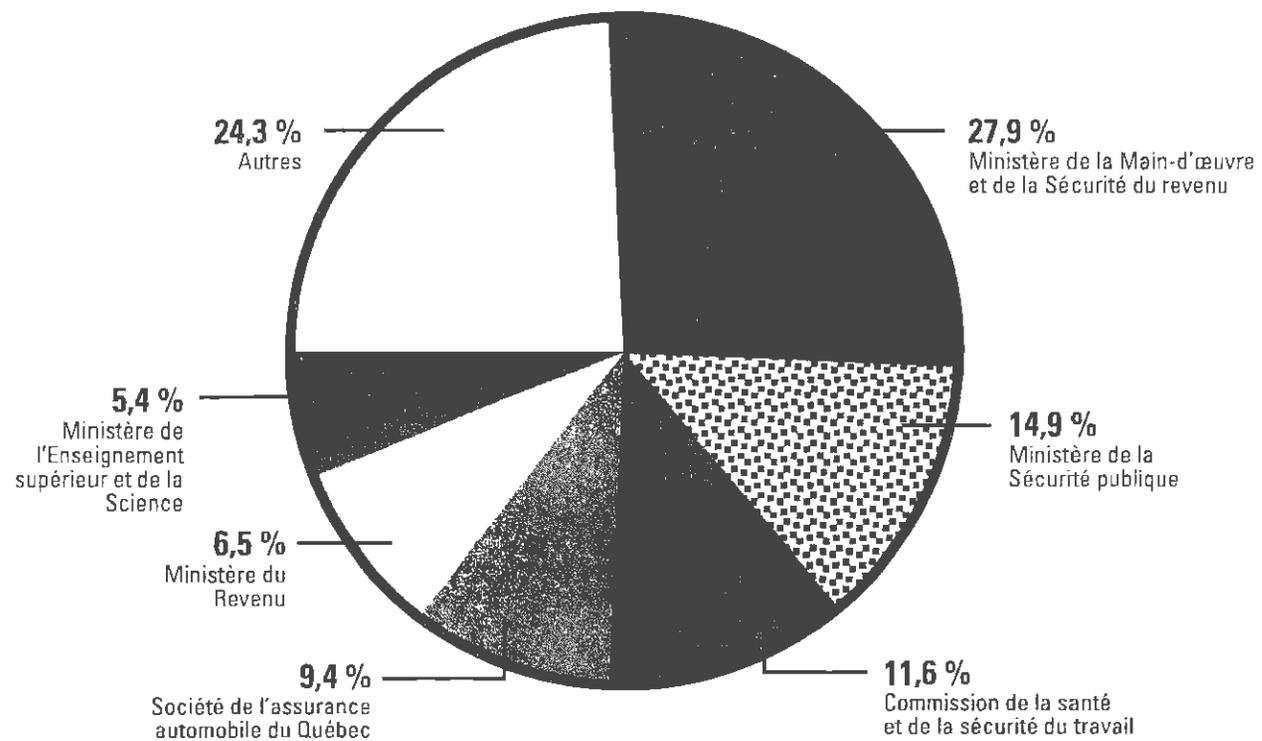
¹ Comprend les interventions initiées avant le 1er avril 1992.

² Demandes de renseignements, demandes d'intervention référées, demandes d'intervention refusées, interrompues ou retirées par le citoyen.

³ Demandes ne pouvant être attribuées à un organisme.

GRAPHIQUE 2

Principaux ministères et organismes mis en cause en 1992-1993¹



¹ Comprend les interventions en traitement au 1^{er} avril 1992

TABLEAU 9

Principaux sujets de lésion identifiés lors des interventions en 1992-1993¹

Sujets de lésion	1992-1993	
• Acte non conforme à la loi, aux règlements et aux directives	222	12 %
• Erreur de fait	210	12 %
• Acte déraisonnable ou inéquitable	216	12 %
• Information déficiente	143	8 %
• Comportement ou attitude répréhensible	56	3 %
• Délai déraisonnable	402	22 %
• Négligence	274	15 %
• Inaccessibilité des services	179	10 %
• Incohérence	72	4 %
• Autres	46	2 %
Total	1 820	100 %

¹ Comprend les interventions initiées avant le 1er avril 1992

ANNEXES

Annexe 1

L'application de la Loi sur la protection des non- fumeurs dans certains lieux publics

Conformément à la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics (L.R.Q., chapitre P-38.01), un organisme public et toute autre entité assimilée à un organisme public doit fournir dans son rapport annuel un compte rendu de l'application de la loi dans les lieux qu'il occupe.

Durant l'exercice budgétaire 1992-1993, le Bureau a assuré l'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs. Il n'y eu aucune plainte et aucun avis d'infraction n'a été délivré.

Annexe 2

À votre service chez le Protecteur du citoyen *

Pierre Alarie	Gérald Fournier	Manon Ostiguy
Claire Beaupré	Suzanne Gagnon	Guy Pagé
Marcel Bégin	Claire Gendron	Yvette Pagé
Claude Bélanger	Pierre-Paul Gervais	Louise Paquette
France Blackburn	Dorys Gosselin	Louis-Philippe
Françoise Bleau	Lucie Gosselin	Pelletier
Yves M. Bolduc	Denyse Guay	Suzanne Picard
Dominique Bouchard	Archambault	Diane Pilon
Josée Boulianne	Aicha Hkim	Lucie Poulin
Micheline Bouzigon	Frances Hudon	France Prévost
Suzanne Brazeau	Daniel Jacoby	Jean-François
Jo-Anne Bussièrès	Denise Labelle	Primeau
Mariette Cailloux	Serge Laberge	Catherine Hue Quach
Claire Caouette	Francine Labonté	Anne-Marie Racette
Violette Caron	Michel Labonté	Paul-Émile Racine
Louise Carrier	Martine Laliberté	Sophie Rioux
Lyne Chassé	Micheline Lamy	Patrick Robardet
Sylvie Clément	Denis Langlois	Manon Robitaille
Georgette Couture	Francine Larouche	Fernande Rousseau
André Daguerra	Francyne Larouche	Hélène Roux
Lyne Deschênes	Lucie Lavoie	Monique Sévigny
Michèle Désiré	Francine Legaré	Gaétane Sinclair
Johanne Desjardins	Michèle Lessard	Joanne Sonier
Paul-Henri	Marlène Lirette	Gilles St-Hilaire
Desrochers	Guy MacDonald	Éric T. Sutton
Diane Dubuc Hickey	Lise Mayer	Suzanne Talbot
Francine Dufour	Micheline McNicoll	Odette Trépanier
Caroline Dumont	Jacques Meunier	Sylvie Turcotte
Yves Dupuis	Pierre Morin	Hélène Villeneuve
Louise Falardeau	Carmen Morissette	Georges Wentser
Berthe Fournier	Lorraine Nadeau	
Denise Fournier	Égidio Nunez	

* Liste du personnel en poste le 31 mars 1993

LA MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

La mission du Protecteur du citoyen

(extraits de la Loi sur le Protecteur du citoyen)

Protecteur du citoyen.	1. L'Assemblée nationale nomme, sur proposition du Premier ministre, une personne appelée «Protecteur du citoyen» et fixe son traitement.
Approbation.	Une telle nomination doit, pour être valide, avoir été approuvée par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.
Démission.	3. Le Protecteur du citoyen peut en tout temps démissionner en donnant avis par écrit au président de l'Assemblée nationale.
Destitution.	Il ne peut être destitué que par une résolution de l'Assemblée nationale approuvée par les deux tiers de ses membres.
Fonctionnaires ³ et employés.	11. Les fonctionnaires et employés requis pour l'application de la présente loi sont nommés par le Protecteur du citoyen; leur nombre est déterminé par le gouvernement qui établit les barèmes suivant lesquels ils sont rémunérés. Ils peuvent être destitués par le

³ Le terme «fonctionnaires» est employé ici au sens large pour désigner une personne qui occupe une fonction. Les employés du Protecteur du citoyen ne sont pas des fonctionnaires au sens de la Loi sur la fonction publique.

gouvernement mais uniquement sur la recommandation du Protecteur du citoyen.

Serments.

Les fonctionnaires et employés du Protecteur du citoyen doivent, avant d'entrer en fonctions, prêter le serment ou faire la déclaration solennelle, devant le Protecteur du citoyen.

Intervention.

13. Le Protecteur du citoyen intervient, sous réserve des articles 18 à 19.1, chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission d'un organisme public, de son dirigeant, de ses membres ou du titulaire d'une fonction, d'un emploi ou d'un office qui relève de ce dirigeant.

Demande d'intervention.

Il intervient de sa propre initiative ou à la demande de toute personne ou groupe de personnes, qui agit pour son compte ou pour autrui.

Organisme public.

14. Est un organisme public aux fins de la présente loi :

1° un ministère;

2° tout organisme, à l'exception du Conseil exécutif et du Conseil du

trésor, dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

Organisme public.

16. L'organisme ou la personne qui exerce par délégation les fonctions d'un organisme public ou d'une personne visés à l'article 13 est, dans l'exercice de ces fonctions, assimilé à ces derniers aux fins de la présente loi.

Intervention interdite.

18. Le Protecteur du citoyen ne peut intervenir à l'égard de l'acte ou de l'omission :

1° d'un organisme public ou d'une personne, lorsque la personne ou le groupe dont les intérêts seraient visés par l'intervention dispose d'un recours légal, susceptible de corriger adéquatement et dans un délai raisonnable la situation préjudiciable;

2° d'un organisme public ou d'une personne, lorsque la personne ou le groupe dont les intérêts seraient visés par l'intervention a omis ou négligé, sans excuse raisonnable, d'exercer en temps utile un recours visé au paragraphe 1°;

3° d'un organisme public ou d'une personne, alors que cet

organisme ou cette personne était tenu d'agir judiciairement;

4° d'une personne visée à l'article 2 de la Loi de police (chapitre P-13) ou à l'article 171 de la Loi sur l'organisation policière (chapitre O-8.1), alors qu'elle agissait en qualité d'agent de la paix;

5° d'un organisme public ou d'une personne dans le cadre de relations de travail avec la personne ou le groupe dont les intérêts seraient visés par l'intervention;

6° d'une personne membre du cabinet d'un ministre.

Refus d'intervention.

19. Le Protecteur du citoyen doit refuser d'intervenir lorsqu'il s'est écoulé plus d'un an depuis que la personne ou le groupe dont les intérêts seraient visés par l'intervention, a eu connaissance des faits qui la fondent, à moins que cette personne ou ce groupe ne démontre des circonstances jugées exceptionnelles par le Protecteur du citoyen.

Recours devant la Cour suprême.

Il doit également refuser d'intervenir ou mettre un terme à une intervention lorsqu'un recours exercé, devant la Cour suprême du Canada ou un tribunal visé à l'article 1 de la Loi sur les tribunaux judi-

Refus d'intervenir.

ciaires (chapitre T-16), par la personne ou le groupe dont les intérêts sont visés par l'intervention, porte sur les faits qui fondent cette intervention.

19.1. Le Protecteur du citoyen peut refuser d'intervenir ou mettre un terme à son intervention s'il estime :

1° que la personne ou le groupe qui demande son intervention refuse ou néglige de fournir les renseignements ou documents visés à l'article 20;

2° que la demande d'intervention est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi;

3° qu'une intervention n'est pas utile eu égard aux circonstances.

Intervention privée.

24. L'intervention du Protecteur du citoyen est conduite privément.

Enquête.

Elle peut comporter une enquête s'il le juge à propos.

Pouvoirs et immunité.

25. Pour la conduite d'une enquête, le Protecteur du citoyen, son adjoint et ses fonctionnaires et employés qu'il désigne par écrit à cette fin, sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre

C-37), sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

Avis de manquement.

26.1 Le Protecteur du citoyen doit, par écrit, aviser le dirigeant d'un organisme public chaque fois qu'il estime que cet organisme public ou une personne qui relève de ce dirigeant :

1° ne s'est pas conformé à la loi;

2° a agi de façon déraisonnable, injuste, abusive ou d'une manière discriminatoire;

3° a manqué à son devoir ou fait preuve d'inconduite ou de négligence;

4° a commis une erreur de droit ou de fait;

5° dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, a agi dans un but injuste, en se fondant sur des motifs qui ne sont pas pertinents ou en n'en motivant pas l'exercice lorsqu'il devait le faire.

Recommandation.

26.2 Le Protecteur du citoyen peut, chaque fois qu'il donne un avis au dirigeant d'un organisme public, lui faire toute recommandation qu'il juge utile et requérir d'être informé des mesures qui auront été effectivement prises pour remédier à la situation préjudiciable.

Avis de manquement.

27. Lorsque, après avoir fait une recommandation au dirigeant d'un organisme public, le Protecteur du citoyen juge qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable, par celui-ci, pour remédier adéquatement à la situation, il peut en aviser, par écrit, le gouvernement et, s'il le juge à propos, exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale.

Prévention.

27.3. Le Protecteur du citoyen peut, en vue de remédier à des situations préjudiciables constatées à l'occasion de ses interventions, pour éviter leur répétition ou pour parer des situations analogues, appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

Rapport à l'Assemblée nationale.

S'il le juge à propos, il peut exposer la situation dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale.

Commentaire public.

27.4. Le Protecteur du citoyen, lorsqu'il juge d'intérêt public de le faire, peut commenter publiquement un rapport qu'il a soumis à

l'Assemblée nationale ou une intervention qu'il a faite.

Commentaire public.

Il peut également commenter publiquement une intervention qu'il a faite ou une intervention en cours lorsqu'il juge que l'intérêt de la personne, du groupe, de l'organisme public, de son dirigeant, du fonctionnaire, de l'employé ou de l'officier en cause l'exige.

Confidentialité
des renseignements.

34. Malgré toute loi au contraire, nul ne peut être contraint de faire une déposition portant sur un renseignement qu'il a obtenu dans l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen ou d'adjoint, de fonctionnaire ou d'employé de ce dernier, ni de produire un document contenant un tel renseignement.

Accès aux documents.

Malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), nul n'a droit d'accès à un tel document.

**LE PROTECTEUR DU CITOYEN :
RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX**

Le Protecteur du citoyen : renseignements généraux

**Quel est le mandat du
Protecteur du citoyen?** Le Protecteur du citoyen a comme mandat principal de recevoir les plaintes de toute personne, compagnie ou association qui s'estime lésée dans ses droits ou croit avoir été injustement traitée par un ministère ou un organisme du gouvernement du Québec. La compétence du Protecteur du citoyen s'étend à 101 de ces ministères et organismes, soit tous ceux dont le personnel est nommé et rémunéré selon la Loi sur la fonction publique.

Quant au Protecteur du citoyen lui-même, il s'agit d'une personne indépendante, neutre et autonome. Afin d'assurer son indépendance du gouvernement, il est nommé par l'Assemblée nationale et il ne relève d'aucun ministre. Le Protecteur du citoyen est Me Daniel Jacoby.

Les délégués du Protecteur du citoyen sont ses représentants et sont investis par lui de pouvoirs d'enquête et de recherche auprès des ministères et organismes. Tout comme le Protecteur du citoyen, ces personnes sont indépendantes par rapport à l'État, et ce ne sont pas des fonctionnaires.

**Avant de porter plainte
au Protecteur du citoyen** Avant de porter plainte, il faut s'assurer que le Protecteur du citoyen a un droit de regard sur l'objet de la plainte. Le Protecteur du citoyen n'a, par exemple, pas le pouvoir d'enquêter sur les questions d'ordre privées qui ne concernent pas une décision d'un ministère ou d'un organisme (problèmes mettant en cause un consommateur et un commerçant ou un professionnel qui ne travaille pas au gouvernement du Québec, ou qui impliquent des questions entre conjoints ou entre voisins). Il ne peut non plus intervenir auprès d'un établissement du réseau de la santé (hôpital, centre d'accueil, etc.) pas plus qu'auprès d'une institution d'enseignement du réseau de l'éducation (école, cégep, université, etc.). Bien sûr, le Protecteur du citoyen

ne peut intervenir ou modifier la décision d'un tribunal; dans tous ces cas, il est recommandé de s'adresser à l'institution concernée pour régler son problème et lui demander s'il existe des recours ou encore de s'adresser à un organisme privé ou une personne habilitée qui oeuvre dans le domaine. On peut aussi consulter un expert ou un conseiller juridique.

De plus, il est important que la personne qui s'estime victime d'une erreur ou d'une injustice communique d'abord avec le fonctionnaire responsable de son dossier. Elle peut ainsi, éventuellement, obtenir des informations supplémentaires, faire part de son insatisfaction et, dans certains cas, obtenir une solution à son problème.

Par ailleurs, des recours existent dans certains ministères et organismes pour examiner les plaintes des citoyens et, s'il y a lieu, revoir une première décision de l'administration. Il peut s'agir d'un bureau d'examen des plaintes, d'un comité de révision, d'une instance d'appel, etc. Lorsque cela est possible, le Protecteur du citoyen y réfère le plaignant afin qu'il tente d'abord d'obtenir satisfaction en se prévalant de ces recours.

Si ces démarches demeurent sans résultat, le Protecteur du citoyen peut intervenir.

**Comment
porter plainte?**

Pour joindre le Protecteur du citoyen, il suffit de téléphoner à ses bureaux de Sainte-Foy ou de Montréal.

La personne est alors mise en contact avec un employé du Bureau du Protecteur du citoyen qui, le cas échéant, l'aide à formuler sa plainte et recueille les renseignements nécessaires à l'étude de celle-ci.

Le plaignant peut aussi faire une demande écrite auprès du Protecteur du citoyen ou se rendre à l'un de ses deux bureaux. Il peut également se faire représenter.

Toutes les demandes sont traitées confidentiellement. C'est un service simple, rapide et gratuit.

Si le problème soumis n'est pas du ressort du Protecteur du citoyen, le plaignant est dirigé vers d'autres ressources.

Quelle est l'intervention du Protecteur du citoyen? En vertu de la loi, le Protecteur du citoyen et ses délégués ont le pouvoir de mener des enquêtes, d'avoir accès à tous les dossiers et d'obtenir une réponse à toutes les questions.

Ce sont les délégués du Protecteur du citoyen qui traitent d'abord la plainte. La première démarche du délégué consiste à voir si le plaignant dispose d'un recours à l'intérieur du ministère ou de l'organisme mis en cause. Si un tel mécanisme existe, le délégué s'assure que le citoyen en connaît les services et qu'il a déjà tenté d'y régler son problème. Si le citoyen n'a pu obtenir satisfaction au terme de ses démarches, ou encore s'il n'est pas apte à entreprendre lui-même les contacts nécessaires, le délégué prend charge de l'affaire en évaluant d'abord si la plainte est recevable et s'il doit y avoir enquête. Si l'étude du dossier révèle qu'il n'y a pas matière à enquête, le plaignant en sera avisé.

Par contre, si le délégué estime qu'il est nécessaire de tenir une enquête, c'est-à-dire que le plaignant semble avoir été lésé dans ses droits, les personnes et organismes concernés en seront informés. Lors de l'enquête, le fonctionnaire mis en cause ou encore le ministère ou l'organisme visé sera invité à se faire entendre. Il en sera de même pour le plaignant.

Si le résultat de l'enquête démontre que le plaignant a subi une injustice, le délégué demande à l'organisme ou au ministère de corriger la situation.

Si le problème ne se règle pas en dépit des interventions du délégué, le Protecteur du citoyen fait alors

des recommandations officielles au dirigeant de l'organisme ou du ministère et demande d'être informé des mesures entreprises pour apporter les correctifs appropriés.

Si des mesures concrètes ne sont pas apportées, le Protecteur du citoyen peut en aviser le gouvernement par écrit ou exposer le cas dans un rapport à l'Assemblée nationale. Il peut également commenter publiquement une intervention qu'il a faite ou une intervention en cours lorsqu'il juge que l'intérêt du citoyen ou de l'organisme public en cause l'exige.

Précisons que le Protecteur du citoyen n'est pas un juge. Il ne rend pas de jugements. Son pouvoir est de recommander des solutions. Les résultats sont cependant concluants : dans une très grande majorité des cas, les ministères et organismes apportent les modifications demandées par le Protecteur du citoyen.

Où s'adresser :

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

(418) **643-2688**
1-800-**463-5070** (sans frais)

505, rue Sherbrooke Est, 3e étage
Montréal (Québec)
H2L 1K2

(514) **873-2032**
1-800-**361-5804** (sans frais)