

2^e

RAPPORT
ANNUEL

1993 • 1994

4

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

English version available on request.

Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec, 1994

ISBN : 2-550-09775-0
ISSN : 0701-5984

Sainte-Foy, le 12 décembre 1994

Monsieur le 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 24^e rapport annuel de notre institution, pour la période du 1^{er} avril 1993 au 31 mars 1994.

Ce rapport marque le 25^e anniversaire de l'institution du Protecteur du citoyen et fait état d'injustices et d'erreurs commises au détriment de citoyens et de citoyennes du Québec. Au-delà de ces constats de «maladministration», il m'est apparu nécessaire, pour la première fois depuis le début de l'institution, de préciser les règles de conduite que devraient suivre les services publics pour assurer à la population des décisions justes et des services de qualité.

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

Le Protecteur du citoyen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Daniel Jacoby', written in a cursive style with a large, sweeping flourish at the end.

Daniel Jacoby, avocat

TABLE DES MATIÈRES

Points de repère : le Protecteur du citoyen propose à l'administration un outil pour améliorer le service à la population	5
• Des points de repère s'imposent à l'administration publique pour assurer la qualité de ses rapports avec les citoyens	7
Voici ce que l'administration publique ne doit pas faire	11
• Le secret 1	13
• Le secret 2	16
• L'accueil des immigrants : le triomphe des formalités	19
• Mort dans l'œuf d'un projet de loi accablant pour les personnes de 55 ans et plus	23
• Embrouillamini administratif : deux mémorables maladresses	27
• Les réformes retardataires	32
• L'erreur, c'est les autres	36
• Les lendemains amers d'une vente de fermeture	41
• Que personne ne bouge!	46
• Le surveillant avait le regard ailleurs	52
Questionnaire destiné d'abord à l'administration publique : les gestes posés respectent-ils les droits démocratiques de la population?	57
• Un nouveau pacte social à élaborer	59
L'administration fait-elle suffisamment preuve de transparence?	59
L'administration cherche-t-elle à favoriser l'accès à ses services?	60
L'administration veille-t-elle à la légalité et à la raisonnable de ses actes?	60
L'administration est-elle soucieuse de se conformer aux règles de justice naturelle?	61
Au moment de la planification des programmes gouvernementaux, l'administration a-t-elle pour premier objectif d'agir dans le meilleur intérêt de la clientèle?	61
L'amélioration des services en fonction des attentes exprimées figure-t-elle parmi les priorités de tout premier plan de l'administration?	62

L'administration respecte-t-elle la dignité des citoyens?	62
L'administration remplit-elle ses différentes fonctions de façon responsable?	63
L'administration s'impose-t-elle des points de repère pour évaluer ses rapports avec ses clients? Doit-on envisager un nouveau pacte social?	63
Le Protecteur du citoyen a 25 ans	65
• Portrait : les demandes d'aide sont à la hausse, la spécialité de l'institution s'affirme, et l'angle des enquêtes évolue	67
• À votre service chez le Protecteur du citoyen	73
Des exemples de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen	85
Quelques données administratives	105
• Les ressources budgétaires	107
• Les ressources humaines	108
• Les activités	109
La mission du Protecteur du citoyen	131
Le Protecteur du citoyen : renseignements généraux	139

POINTS DE REPÈRE :
LE PROTECTEUR DU CITOYEN
PROPOSE À
L'ADMINISTRATION
UN OUTIL POUR
AMÉLIORER LE SERVICE
À LA POPULATION

DES POINTS DE REPÈRE S'IMPOSENT À L'ADMINISTRATION PUBLIQUE POUR ASSURER LA QUALITÉ DE SES RAPPORTS AVEC LES CITOYENS

Quels standards l'administration publique doit-elle respecter pour répondre de façon juste aux besoins de sa clientèle? Le Protecteur du citoyen met l'accent cette année sur une série de normes qui doivent guider l'action des mécanismes gouvernementaux pour offrir des services de qualité à la population. Mais, tout d'abord, pour bien faire ressortir les objectifs à atteindre, il importe de décrire quelques exemples de lacunes qui ne se seraient jamais produites si les points de repère à observer s'étaient affirmés dans les fonctionnements quotidiens...

Lorsqu'il est question de normes dans le monde de l'administration publique, on songe plus spontanément aux critères et aux conditions imposés aux citoyens par les différents programmes gouvernementaux qu'aux exigences auxquelles doit satisfaire l'appareil de l'État pour remplir pleinement son rôle auprès de ses clients qui sont sa raison d'être. Or les standards de qualité dans les services publics découlent directement des devoirs fondamentaux de l'État. De fait, les accrocs qui surviennent au détriment des citoyens ont lieu lorsque les paramètres de la qualité sont ignorés par les ministères et les organismes.

Cette année, alors que l'institution du Protecteur du citoyen atteint son 25^e anniversaire, j'ai choisi de livrer un constat général sur les normes dont le personnel de l'administration publique doit absolument tenir compte pour assurer la qualité de ses services. Ma perception est, bien sûr, fondée sur une vaste expérience des difficultés éprouvées par des clients de l'appareil administratif, clients insatisfaits qui deviennent alors les plaignants au nom desquels nous intervenons lorsqu'il y a lieu. Je reviendrai plus loin dans mon rapport sur le quart de siècle de l'institution et sur le fait que, pendant cette période, celle-ci a dû répondre à plus de 300 000 appels à la rescousse de la part de citoyens. Ce large éventail de reproches, justifiés ou non, confère à l'organisme que je représente une connaissance approfondie des lacunes administratives et donc des voies de solution et des critères à imposer pour corriger les failles. Je compte dès lors que les points de repère que j'indique aux pouvoirs publics guident véritablement les décideurs et leurs employés dans la structure gouvernementale afin qu'ils en viennent à

la définition juste du service acceptable à offrir à leur clientèle. Je souhaite également que le citoyen y trouve un outil pratique de référence à des valeurs de base lorsqu'il doit faire affaire avec l'État.

Certains ministères et organismes constateront, à la lecture des standards que j'énonce ici, une concordance avec des progrès déjà accomplis. Par contre, les plaintes que nous traitons quotidiennement me confirment que des secteurs de l'activité gouvernementale y retrouveront des pistes primordiales dont se sont éloignées certaines de leurs pratiques. Il reviendra à ceux-là de renouer avec un principe de premier plan, soit le respect du client dans la connaissance qu'on a de ses attentes et de ses difficultés, dans l'accueil qu'on lui réserve, l'empressement avec lequel on lui répond et l'information qu'on lui destine et dans la légalité et la justice des décisions rendues à son sujet. Ce sont là, à mon sens, les principaux points de repère à ne pas perdre de vue pour une administration qui doit se soucier avant tout du mieux-être de la collectivité.

Des ministères et des organismes habitués à faire l'objet de commentaires dans les pages du rapport annuel du Protecteur du citoyen s'étonneront de ne pas y figurer. Leur surprise sera d'autant plus grande qu'ils sont les mieux placés pour savoir que les difficultés de leur propre clientèle auprès de leurs services administratifs sont loin d'être toutes aplanies. Il en va ainsi de la lourdeur des processus d'indemnisation des travailleurs accidentés, des conditions de vie des détenus, du sort de personnes mises sous curatelle et d'une série de failles dans les services en matière d'impôt, d'entretien du réseau routier ou d'accès aux rentes publiques.

Nul doute que des travers persistent dans bon nombre de domaines et qu'ils continueront de justifier nos interventions dans les années à venir. Toutefois, j'ai préféré fournir ici à l'administration un résumé de ses obligations de départ par rapport au client. Cet aide-mémoire devrait inciter rapidement aux changements là où les réformes favoriseraient mieux la justice administrative que ne le fait l'actuel état des choses.

Par ailleurs, je tiens à rappeler que les points de repère sur lesquels j'insiste dans le présent rapport ne sont que la concrétisation d'obligations légales de l'État, de règles de justice naturelle et de pratiques de qualité totale.

Ainsi, la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* impose à tous l'obligation de reconnaître les droits au respect et à la dignité de la personne, considérant que :

- tout être humain possède des droits et libertés intrinsèques, destinés à assurer sa protection et son épanouissement;
- tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité et ont droit à une égale protection de la loi;
- le respect de la dignité de l'être humain et la reconnaissance des droits et libertés dont il est titulaire constituent le fondement de la justice et de la paix;

- les droits et libertés de la personne sont inséparables des droits et libertés d'autrui et du bien-être général;
- il y a lieu d'affirmer solennellement dans une charte les libertés et droits fondamentaux de la personne afin que ceux-ci soient garantis par la volonté collective et mieux protégés contre toute violation :

Article 4

Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation.

Article 5

Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

La même charte érige en droits fondamentaux des droits socio-économiques visant à assurer une meilleure justice sociale :

Article 44

Toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi.

Article 45

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

De plus, la *Loi sur la fonction publique* oblige précisément les fonctionnaires à agir dans le meilleur intérêt de la population. Ainsi, les articles 2 et 5 énoncent ceci :

Article 2

La fonction publique a pour mission de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, de mettre en œuvre les politiques établies par l'autorité constituée et d'assurer la réalisation des autres objectifs de l'État.

Article 5

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

De nombreuses autres lois font référence à la qualité des services et des décisions de l'administration. Ainsi, la *Loi sur l'instruction publique* énonce que l'école et l'enseignant doivent voir au développement de la personne chez l'élève et, bien plus, que l'école doit contribuer au mieux-être de la communauté. Pour sa part, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* met l'accent sur les principes suivants :

- la raison d'être des services est la personne qui les requiert;

- le respect de l'usager et la reconnaissance de ses droits et libertés doivent inspirer les gestes posés à son endroit;
- l'usager doit, dans toute intervention, être traité avec courtoisie, équité et compréhension, dans le respect de sa dignité, de son autonomie et de ses besoins.

Enfin, la primauté du client est aussi reconnue par la politique gouvernementale de 1991 concernant l'amélioration de la qualité des services au citoyen. Cette politique a ses défauts, mais elle devrait tout de même être connue de l'administration, ce qui n'est pas le cas.

En avant-plan : des exemples de «maladministration»

En première partie de mon rapport annuel, j'ai choisi d'illustrer des manquements importants de la part des pouvoirs publics, c'est-à-dire des situations contraires à celles auxquelles le citoyen est en droit de s'attendre. Les faits décrits n'appellent heureusement pas à la généralisation, mais certainement à la vigilance pour éviter la répétition des mêmes écarts et à l'efficacité pour y apporter des correctifs.

Quels sont les responsables mis en cause? Le ministère de l'Éducation, le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles, le ministère de la Justice, le ministère de la Sécurité publique, le ministère des Affaires municipales, la Société de l'assurance automobile, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Commission des valeurs mobilières nous ont parfois servi au cours des mois et des années passés des épisodes révélateurs d'une attitude proche de l'indifférence et de l'insouciance à l'égard des clientèles touchées. La Régie de l'assurance-maladie du Québec, quant à elle, m'amène à faire état d'une réforme installée dans le désordre de l'improvisation; ce qui s'ensuivit laissa d'ailleurs des dizaines de milliers de bénéficiaires convaincus qu'il fallait une santé de fer pour traverser les formalités d'accès à la carte d'assurance-maladie. Pour sa part, le ministère de la Sécurité du revenu avait imaginé d'assortir son aide financière de nouvelles conditions que nous avons jugées nettement déraisonnables et dont nous avons obtenu le retrait : situation qui démontre que l'administration peut reconnaître ses erreurs et les corriger.

**VOICI CE QUE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
NE DOIT PAS FAIRE**

Chaque année, l'adoption et la mise en vigueur de nouvelles règles sur l'aide financière aux étudiants sont l'exemple de décisions prises en secret et dévoilées en retard.

Le 1^{er} mai est une date particulièrement significative pour tous les étudiants qui ont fait, au cours des mois précédents, une demande d'aide financière au ministère de l'Éducation : cette journée marque le début de l'année d'attribution des prêts et des bourses. Non pas que les étudiants admissibles au programme touchent les montants ce jour-là, mais c'est le point de départ de la période pour laquelle on calcule les sommes qui seront octroyées. Le problème, toutefois, c'est qu'à cette période l'administration n'est jamais en mesure, soutient-elle, de faire part publiquement des paramètres financiers à partir desquels elle va évaluer les besoins des candidats et fixer les seuils d'aide. Tout le monde est dans l'attente, et personne n'est consulté. Les grandes annonces, adoptées par voie de règlement, ne viennent que plus tard. Et quelles annonces...

Sans avertissement préalable, sans discussion publique et sans remords pour le retard : voici le nouveau règlement!

Afin d'expliquer la situation, je m'appuierai sur les circonstances qui ont entouré l'adoption du *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide financière aux étudiants*, le 8 juin 1994. Manifestation récente d'un problème qui perdure depuis plusieurs années.

Notons d'abord que, à quelques exceptions près, le décret du 8 juin 1994 a eu pour effet de faire perdre des avantages aux étudiants et de réduire l'aide accordée à différentes catégories d'entre eux. Peu après que les modifications eurent été rendues publiques, j'ai transmis aux autorités du ministère de l'Éducation mon analyse des nouvelles normes, insistant sur le fait que ce règlement constituait un pas de plus vers un accroissement de l'endettement des étudiants et du fardeau des études pour les parents.

Par ailleurs, et c'est ici qu'intervient le problème des secrets révélés sur le tard, j'ai rappelé que l'une des valeurs fondamentales de la démocratie est la transparence de l'administration. Cette notion de transparence suppose de la part de l'administration qu'elle montre les choses comme elles sont, c'est-à-dire qu'elle reconnaisse le droit de la collectivité à l'information complète, adéquate et compréhensible qui lui est nécessaire. La transparence implique également le droit pour le client d'être avisé d'une situation qui le concerne, le droit d'être consulté et le pouvoir de s'exprimer.

Dès lors, il m'apparaissait inacceptable que des mesures réglementaires aux conséquences aussi importantes n'aient fait l'objet d'aucune publication préalable et, par conséquent, d'aucun débat public à l'occasion duquel les étudiants et toute partie intéressée auraient pu se faire entendre. À cet égard, j'ai ajouté qu'il m'avait même semblé que le Ministère avait tenté par tous les moyens d'éviter la moindre consultation. Ainsi, lorsque le Protecteur du citoyen avait été informé de l'imminence de l'adoption du décret, il avait demandé à prendre connaissance du document, ce que les fonctionnaires lui avaient d'abord refusé.

La *Loi sur les règlements* prévoit que l'administration puisse occasionnellement être justifiée de ne pas publier un projet de règlement en matière d'aide financière; mais cette disposition fait référence à des situations d'urgence tout à fait exceptionnelles. Dans ce cas-ci, le caractère d'exception ne se vérifie pas puisque la même situation se reproduit chaque année! Au début de la période d'attribution (1^{er} mai), des ajustements doivent être faits, ne serait-ce que pour adapter les normes au contexte socio-économique. Ainsi, le règlement adopté en juin 1990 a fait l'objet de modifications en juin 1991, avril 1992, juin 1993 et juin 1994.

Les modifications sont donc non seulement hautement prévisibles, mais elles font l'objet de préparation et d'études tout au long de l'année. Le secret qui entoure les travaux a pour effet que les étudiants entreprennent la nouvelle année d'attribution sans connaître les règles qui guideront leur admissibilité et le calcul des montants sur lesquels ils peuvent à leur tour construire leur budget personnel.

Pire encore, le retard à adopter les nouvelles règles, retard invoqué année après année pour justifier l'urgence et éviter la consultation des principaux intéressés, a des conséquences désastreuses pour certains groupes d'étudiants. En effet, bon nombre d'entre eux doivent engager des dépenses pour se maintenir aux études et ils le font d'après des revenus anticipés selon les règles de l'année précédente. Le fait de déterminer des droits *a posteriori* place les étudiants devant des situations qui ne leur permettent pas toujours d'assumer l'endettement contracté. De plus, aucune somme n'est octroyée avant l'adoption du décret, ce qui signifie notamment qu'aucune aide ne peut être versée avant la mi-juin aux étudiants qui se trouvent sans ressources financières du fait, par exemple, qu'ils sont aux études durant le trimestre d'été. Il est vrai que certains établissements d'enseignement, mais pas tous, acceptent d'avancer des montants à titre de dépannage. C'est là un palliatif très incomplet qui, à mon sens, est loin de dégager la responsabilité de l'État et témoigne plutôt des lacunes du système.

En matière de sécurité du revenu, dont fait partie l'aide financière aux étudiants, le caractère de dernier recours de cette aide ne peut supporter de délai sans compromettre la sécurité des personnes et des familles. En outre, l'aspect contributif du programme, c'est-à-dire l'obligation pour les

étudiants d'ajouter un revenu de travail à l'aide qu'ils reçoivent, ne peut s'appliquer à tous, particulièrement dans le contexte économique actuel.

Pour respecter à la fois la dignité des personnes et les valeurs démocratiques, il importe que les règles permettant l'octroi de l'aide aux étudiants soient discutées, adoptées et connues avant le début de chaque année financière.

C'est donc en ces termes que je me suis adressé au ministère de l'Éducation, faisant clairement ressortir que, dans notre système, l'administration ne doit jamais perdre de vue qu'elle ne gouverne pas seule, et que les administrés doivent non seulement être consultés mais également écoutés, car ce sont les premiers clients de l'État. Gouverner, c'est prévoir. Voilà qui est tout à fait à l'inverse de l'attitude adoptée par le ministère de l'Éducation qui, en maintenant ce système, agit comme s'il ignorait que les règles dévoilées et le moment choisi pour les faire connaître peuvent amener des étudiants à abandonner la partie.

L'absence de transparence dans un tel contexte laisse voir que l'administration se comporte de manière plutôt paternaliste comme si les étudiants dans le besoin n'avaient pas de droits, comme si les pouvoirs publics leur accordaient des privilèges et, ce faisant, n'avaient pas à se préoccuper des attentes légitimes de la clientèle. Une administration qui se comporte ainsi a oublié d'évoluer et ignore sa raison d'être qui est d'abord le citoyen qui a recours au programme gouvernemental voté par le Parlement. De plus, une telle attitude laisse voir une planification déficiente, ce qui va à l'encontre d'une saine gestion de l'administration publique.

La véritable question qui se pose est la suivante : comment peut-on exiger du citoyen qu'il ait une attitude responsable si l'État ne donne pas l'exemple?

Les rentes versées aux accidentés de la route ont parfois donné lieu à des prévisions comptables inouïes, injustes et... inavouées.

Les faits remontent à 1988. À cette époque, un accidenté de la route qui touchait une rente mensuelle de la Société de l'assurance automobile pouvait demander à l'organisme de convertir ses versements en un paiement unique représentatif de la valeur de l'indemnité. Simple? En réalité, pour la centaine de personnes qui se sont prévaluées de ce droit, le passage d'une formule à l'autre occasionna un découpage fantaisiste du capital à verser et le recours à des méthodes actuarielles qui varièrent selon les périodes. De plus, dans ses calculs, la Société, sans qu'il n'y paraisse trop, contourna indirectement la lettre et surtout l'esprit de la décision d'un tribunal administratif et favorisa nettement les citoyens les plus obstinés dans leurs démarches. Nous sommes loin du monde des normes préétablies qui devraient représenter une garantie d'uniformité, c'est-à-dire d'équité.

Les aléas de la vie, ou la boule de cristal des comptables

Mon enquête dans cette affaire démarra il y a six ans, et si j'y reviens maintenant c'est que, malgré la démonstration des torts de la Société à l'égard des personnes qui ont demandé la capitalisation de leur rente, l'organisme n'a pas encore remboursé les sommes qu'il a indûment retenues.

La question des «aléas de la vie» a donc été portée à la connaissance du Protecteur du citoyen une première fois à l'occasion de la plainte d'une victime d'accident de la route. Cette personne qui avait fait savoir à la Société qu'elle désirait toucher son indemnité sous la forme d'un montant global avait reçu, par la suite, une somme équivalant à 75 p. 100 du capital représentatif de la valeur de la rente à laquelle elle avait droit. Le total passait ainsi de 92 000 à 69 000 \$. Motif invoqué par la Société : la soustraction de 25 p. 100 résultait de la prise en considération des aléas de la vie.

Perplexe, la victime le fut, tout comme nous l'avons été devant cette amputation sans préavis, et nous avons questionné l'organisme à ce sujet : selon quelle logique les aléas de la vie, autrement dit les imprévus de l'existence, pouvaient-ils justifier que la Société d'État retienne le quart d'une indemnité déjà accordée à un accidenté? D'après l'organisme, les probabilités venaient confirmer que, avec le temps, l'état général de la victime évolue et requiert habituellement des ajustements à la baisse des indemnités (amélioration de la condition et perspectives de revenu supérieur ou, à l'inverse, maladie ou décès). D'où la coupure.

Notons par ailleurs que l'accidenté, à la réception du chèque unique, n'était nullement informé que les probabilités venaient de lui coûter cher; en

réalité, il n'obtenait finalement que 75 p. 100 du montant que la Société aurait normalement mis en réserve pour lui s'il avait conservé le système des versements périodiques. Ni les décisions rendues ni les résolutions du Conseil d'administration qui les accompagnaient ne signalaient ce «détail». Tout au plus mentionnait-on les modalités d'appel. Nous sommes loin de la transparence qui donne au citoyen le droit d'être correctement informé des décisions qui le concernent.

Le verdict de la Commission des affaires sociales : la déduction n'est pas la norme

Une des premières victimes à recevoir un montant amputé de 25 p. 100 contesta la décision de la Société devant la Commission des affaires sociales. Celle-ci, s'appuyant sur une décision de la Cour suprême du Canada¹, réaffirma le principe selon lequel une déduction pour les aléas de la vie ne pouvait être appliquée selon une norme générale, mais devait faire l'objet d'une analyse pour chaque cas. Le tribunal administratif d'appel conclut que la Société ne s'était pas conformée à cette jurisprudence en décidant d'imposer de façon systématique une déduction arbitraire de 25 p. 100 à toutes les victimes en cause. En conséquence, la Commission ordonna à la Société de l'assurance automobile de remettre au citoyen qui avait exercé son recours d'appel le montant retenu.

À la suite de cette décision, on aurait pu croire que l'organisme, investi par l'État d'une importante mission sociale en matière d'assurance, en déduirait deux lignes de conduite : d'une part, rendre justice aux victimes déjà touchées par les coupures de 25 p. 100 en redonnant les montants prélevés; d'autre part, abandonner aussitôt la pratique des retranchements automatiques. Le scénario fut tout autre. D'abord, la Société s'empressa d'oublier le passé et n'effectua aucun remboursement au regard des réclamations antérieures. Par contre, en prévision des demandes à venir, elle modifia sa méthode de fixation actuarielle des indemnités versées sous forme de capital, et la nouvelle opération lui permit à nouveau de retenir une partie des sommes prévues pour les personnes accidentées : le paiement unique comportait désormais une déduction implicite moyenne de 12 p. 100 par rapport au plein montant obtenu selon le premier mode de calcul actuariel.

L'épisode suivant : les accords en coulisse

Vers la même période, d'autres victimes de la route, ayant précédemment subi la réduction de 25 p. 100 selon le calcul initial, portèrent leur cause devant la Commission des affaires sociales. La première décision ayant été rendue, la Société procéda de manière à régler tous ces dossiers hors cour afin, comme elle l'admit elle-même², d'éviter un nouveau débat sur le fond devant la Commission. Sans ébruiter la chose, il y eut alors des remboursements de 10, 15 et 20 p. 100, et parfois même de la totalité des 25 p. 100

¹ *Lewis c. Todd*, [1980] 2 R.C.S. 694.

² Comité des ententes hors cour de la Société tenu le 19 novembre 1991.

retenus. Dans un cas, la Société alla jusqu'à verser des intérêts et rembourser des frais d'avocat.

En matière de capitalisation de rente, il y eut donc différentes réponses données aux accidentés, selon le moment de leur réclamation, selon la détermination des individus et selon aussi la discrétion dont les services responsables ont tenu à entourer certaines ententes. Or, le montant d'une rente versée par la Société de l'assurance automobile ne peut, d'aucune façon, être négocié car les modalités de calcul sont prévues par la loi.

L'intervention du Protecteur du citoyen : un rapport spécial pour en finir avec l'entêtement

Au terme de mon enquête sur les conséquences de la réduction de capital pour tenir compte des aléas de la vie, je possédais les preuves évidentes de manquements graves et j'ai entrepris d'obtenir les correctifs appropriés auprès des autorités responsables. Mon insistance et la gravité des faits n'ont toutefois pas eu raison d'un comportement bien révélateur de toute une distance prise par la Société à l'égard de sa clientèle. Rappelons-nous qu'à l'origine le régime public d'assurance automobile a précisément été instauré pour combattre des disparités et des injustices dans le traitement des victimes de la route, situation qui existait antérieurement sur une grande échelle.

L'indifférence à l'égard des faits dénoncés et le non-remboursement des montants prélevés m'ont amené à transmettre au président de la Société et au ministre des Transports un rapport spécial.

J'estime maintenant que, si l'organisme peut continuer à exercer ses activités courantes et son mandat sans se soucier des événements dont il vient d'être question et sans qu'il y ait réparation, alors les assurés et tous les citoyens avec eux sont décidément soumis à des aléas de la vie administrative qui sont plus préoccupants que les aléas de la vie tout court..

En somme, cette affaire révèle deux failles majeures dans la gestion des fonds publics : d'abord une absence de transparence, ensuite une iniquité découlant de décisions arbitraires.

L'ACCUEIL DES IMMIGRANTS : LE TRIOMPHE DES FORMALITÉS

La rigidité des services et des normes en matière d'immigration témoigne des efforts insuffisants consacrés à mieux connaître la réalité de nouveaux arrivants.

Si certains ministères et organismes s'attirent les plaintes des citoyens au sujet de manquements précis, le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles, pour sa part, est pointé du doigt en raison de sa façon générale de procéder à l'égard des nouveaux arrivants au Québec. Dans plusieurs cas, la rigidité administrative conjuguée à la lenteur de la procédure et à la complexité des formalités ne tient aucun compte des distances géographiques et culturelles. La mission d'accueil est une mission de l'État qui souffre d'un ensemble de mauvaises habitudes.

Une résistance au changement

Puisqu'il est question de mauvaises habitudes, mentionnons notamment la résistance au changement qui amène le Ministère à maintenir des causes de lésions, en dépit des conséquences pour la clientèle et des insatisfactions légitimes exprimées par les citoyens. C'est précisément cette attitude réfractaire à des améliorations nécessaires, autrement dit une rigidité excessive des pratiques et des politiques, qui explique la persistance de problèmes d'importance tels que :

- l'impossibilité de rompre un engagement de parrainage dans les cas de violence conjugale;
- la façon d'appliquer les modalités de délivrance et la tarification du certificat d'acceptation du Québec pour les travailleuses domestiques temporaires;
- les calculs utilisés dans la méthode d'attribution des équivalences pour les diplômes étrangers.

**Savoir modifier l'arrangement initial lorsque
des motifs humanitaires le commandent :
le cas des femmes victimes de violence**

Mon dernier rapport annuel faisait état de difficultés particulières vécues par des femmes, qu'elles soient immigrantes au Québec, ou qu'elles se soient portées garantes d'immigrants postulants. L'année 1993-1994 devait fournir des correctifs importants aux iniquités que je décris ci-après, mais rien n'a progressé sinon que le Ministère nous a avisé qu'il reconnaissait l'existence d'un problème sérieux...

Il s'agit donc ici des retombées d'un engagement de parrainage alors qu'il y a violence conjugale. Précisons d'abord que, dans un pareil engagement, un garant donne à l'État l'assurance qu'il subviendra aux besoins essentiels de l'immigrant qu'il parraine, et ce, pour une période de dix ans, peu importe les circonstances. Il s'engage de ce fait à rembourser au gouvernement toute somme versée sous forme d'aide sociale à la personne parrainée durant la même période.

Des garantes québécoises qui avaient parrainé leur conjoint se sont retrouvées, par la suite, victimes de violence de la part de ce partenaire qu'elles ne pouvaient donc plus héberger. Dans deux cas, la culpabilité de ces hommes a même été reconnue par le tribunal. Pour certaines femmes, les obligations liées au parrainage ont eu pour effet de les rendre responsables de dettes considérables de leur conjoint à l'endroit du ministère de la Sécurité du revenu. Dans ces situations particulières, l'intervention du Protecteur du citoyen a conduit le Ministère à suspendre sa réclamation. Mais les garantes sont demeurées liées par leur engagement que le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles a refusé d'annuler.

J'ai insisté à plusieurs reprises, au cours des dernières années, sur l'urgence pour le Ministère d'assouplir sa position en acceptant de mettre fin à des engagements de garantes victimes de violence conjugale. C'était élémentaire que de demander à l'administration d'adopter ici une approche humanitaire plutôt qu'une approche bureaucratique et autoritaire.

Savoir repenser les formalités et les dépenses imposées à une clientèle vulnérable : le cas des travailleuses domestiques

Les travailleuses domestiques, ou aides familiales, d'origine étrangère viennent au Québec dans le cadre d'un programme spécial du gouvernement fédéral. Ces personnes doivent toutefois être visées par un certificat d'acceptation du ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec. Le document est délivré à la demande de la travailleuse et à ses frais (100 \$), il est renouvelable tous les 14 mois, et il est délivré au nom de son employeur.

Pour la clientèle peu fortunée des travailleuses domestiques, les dépenses à assumer afin de se mettre en règle sont loin d'être négligeables. Ainsi, si l'on tient compte du fait qu'au Québec le programme canadien d'embauche est d'une durée de deux ans, cela signifie que ces personnes doivent payer leur certificat au moins trois fois : la première fois pour être admises, la deuxième au moment du renouvellement au terme des 14 mois et la troisième pour conserver un titre de séjour valide pendant que leur demande de résidence est à l'étude (puisque c'est la raison de leur venue par le programme d'embauche). En outre, il faut savoir que, en règle générale, la délivrance de chaque certificat d'acceptation au coût de 100 \$ entraîne aussi le paiement, au fédéral, d'un permis de travail (100 \$) ou de son

renouvellement. Les frais sont donc doublés. Enfin, l'aide familiale qui est contrainte de changer d'emploi quitte par le fait même l'employeur au nom duquel le certificat a été remis. Nouvelles démarches et frais additionnels pour la travailleuse afin d'obtenir un nouveau document portant le nom de l'employeur suivant.

J'ai soulevé ce problème auprès des autorités du Ministère et j'ai fait valoir que la situation des plus précaires des travailleuses domestiques justifiait qu'on se penche notamment sur la politique de tarification du certificat, la fréquence du renouvellement et la délivrance au nom de l'employeur plutôt qu'à celui de la titulaire elle-même. Il est à noter que les étudiants étrangers auxquels on remet ainsi un certificat d'acceptation l'obtiennent en leur nom propre et pour une durée de trois ans.

Le Ministère s'est montré peu réceptif à apporter des améliorations qui tiennent compte de la réalité vécue par ces personnes qui viennent de l'étranger, qui ont accès chez nous à un revenu peu élevé et qui font face à toute l'insécurité d'une main-d'œuvre ne bénéficiant d'aucune protection. Dans cette affaire comme dans d'autres, j'ai constaté la difficulté qu'éprouve le Ministère à envisager des réformes à l'avantage des nouveaux arrivants. J'ai également perçu l'insuffisance des efforts consacrés à se mettre à la place de la clientèle pour en ressentir les problèmes économiques, sociaux, de déracinement, d'isolement, et de tous ordres. Ce n'est certes pas de cette façon que l'on facilite l'intégration des travailleuses.

**Savoir changer les méthodes d'évaluation
si celles-ci ne rendent pas justice :
le cas des titulaires de diplômes étrangers**

Le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles est chargé d'établir la valeur officielle des diplômes acquis à l'étranger grâce à un système de mesure préétabli basé sur des équivalences. Son évaluation n'a pas de valeur juridique, mais elle peut être déterminante puisqu'elle a une incidence sur les chances d'une personne d'obtenir un emploi. Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs plaintes de personnes insatisfaites de l'avis du Ministère au sujet de leur formation. Ainsi, un diplômé roumain admis aux études de troisième cycle dans une université québécoise ne parvint pas même à obtenir la reconnaissance d'un baccalauréat de la part du Ministère; même déception pour un diplômé iranien. Notre enquête sur ces cas et sur d'autres équivalences accordées nous révéla l'existence d'un problème important de méthode.

À notre avis, le Ministère accorde une équivalence quantitative et non qualitative des diplômes obtenus à l'extérieur du Québec. Or, l'enseignement collégial est une composante propre à notre système d'éducation, et cette transition entre les études secondaires et l'université se rencontre rarement à l'étranger. Il en résulte que les premières années

d'études universitaires terminées à l'étranger sont généralement jugées équivalentes à des études collégiales. Trop souvent, cette équation purement mathématique pénalise injustement les personnes ayant étudié à l'extérieur du Québec.

L'attestation d'équivalence produite par le Ministère représente, aux yeux de tout éventuel employeur, une appréciation de la qualité de la formation acquise à l'étranger par rapport à celle que la personne en question aurait eue ici même. De ce fait, il me paraît pressant que le Ministère adopte un fonctionnement qui lui permette d'évaluer de façon qualitative, et beaucoup plus appropriée, les diplômes obtenus à l'étranger.

Jusqu'à maintenant, nos interventions répétées à ce sujet auprès du Ministère n'ont pas donné les résultats attendus, et le sentiment d'injustice, lui, a continué de se manifester à travers les plaintes que nous recevons...

MORT DANS L'ŒUF D'UN PROJET DE LOI ACCABLANT POUR LES PERSONNES DE 55 ANS ET PLUS

Aussi irréal que cela puisse paraître, la Loi sur la sécurité du revenu a failli tenir pour acquis que le marché de l'emploi pour les 55 ans et plus avait récemment pris du mieux!

Le calcul simpliste

En 1993, le ministère de la Sécurité du revenu a momentanément ignoré les problèmes importants vécus par les personnes sans travail et leur famille. De cette distance avec la réalité est né un projet de loi qui servait en fait la cause du resserrement des budgets au détriment de victimes de la pauvreté. N'eût été de l'intervention du Protecteur du citoyen associée aux réactions d'organismes solidement rivos au quotidien des milieux défavorisés, les nouvelles mesures étaient adoptées.

Les objectifs que j'ai poursuivis dans cette affaire sont plus compréhensibles si l'on saisit la signification de certains barèmes en matière de sécurité du revenu. C'est pourquoi je crois utile de fournir ici les explications suivantes :

- Le programme APTE (Action positive pour le travail et l'emploi) fait partie des moyens mis en œuvre par le ministère de la Sécurité du revenu pour procurer une aide financière de dernier recours aux personnes admissibles, tout en encourageant leur intégration au marché du travail. Le programme répartit les prestataires dans quatre catégories en fonction de critères précis, et le classement correspond à un barème préétabli (les chiffres mentionnés ci-après correspondent à la prestation versée à une personne seule).
- Le barème de participation est le plus avantageux (650 \$ par mois) et est accordé au prestataire qui travaille ou étudie dans le cadre d'une mesure gouvernementale de soutien à l'emploi, de formation ou d'activités de services communautaires.
- Le barème de non-participation accorde, à l'inverse du précédent, la prestation la plus faible (500 \$ par mois); il est réservé aux personnes qui seraient admissibles aux différentes formules d'études et de travail proposées par le Ministère, mais qui ne désirent pas s'y inscrire, cela sans motif médical ou familial (avoir à sa charge un enfant d'âge préscolaire), et sans avoir atteint l'âge de 55 ans.
- Le barème de disponibilité est destiné aux prestataires qui sont disposés à prendre part aux mesures d'intégration au marché de l'emploi, mais qui n'ont pas encore reçu d'offre de formation ou de stage (550 \$ par mois).

- Le barème de non-disponibilité prévoit le cas des personnes qui ne peuvent s'inscrire aux différentes mesures d'employabilité en raison de problèmes de santé ou parce qu'elles assument la garde de leur jeune enfant. Ce barème est également offert aux prestataires de 55 ans et plus car ceux-ci sont dispensés de participer aux mesures (600 \$ par mois).

Le projet de loi prévoyait que, dorénavant, on porterait de 55 à 60 ans le seuil fixé pour être exempté des mesures d'employabilité tout en touchant la prestation accordée aux personnes reconnues non disponibles.

La nouveauté avait de quoi surprendre puisque, dès l'implantation des barèmes de la sécurité du revenu, le Ministère avait consenti un statut particulier aux personnes âgées de 55 ans et plus en raison des évidents barrages du monde de l'emploi à l'égard des candidats plus âgés. Insérer ces gens dans une démarche de recyclage en vue d'obtenir un emploi à plus long terme avait semblé inutilement contraignant, et c'est là le raisonnement qui avait conduit à l'adoption du critère d'âge. Qu'en était-il tout à coup de cette logique combien réaliste qu'on abandonnait maintenant si facilement pour projeter des économies au détriment d'une clientèle déjà nettement désavantagée dans sa recherche de travail? Et tout cela dans un contexte général de hausse alarmante du chômage touchant même les aspirants plus jeunes et plus qualifiés...

Les explications données précédemment sur les différents barèmes indiquent que le prestataire qui passe du statut de non-disponible à celui de disponible subit une baisse de prestation de 50 \$. Bien entendu, le montant mensuel augmente si une mesure d'employabilité s'offre à lui et qu'il devient alors participant. Il faut savoir cependant que, dans l'application du programme APTE, les ressources d'études et de stages sont limitées et qu'elles sont fréquemment destinées aux individus dont l'âge laisse entrevoir de meilleures perspectives d'intégration de longue durée au monde du travail.

En pratique, le fait de porter de 55 à 60 ans la limite d'âge convenue pour avoir le droit de se retirer des mesures imposées, sans pour cela toucher la prestation la plus basse accordée aux non-participants, aurait eu pour effet de pénaliser un groupe déjà très peu favorisé par les incitations au travail et les offres du marché. Quant à la marge des 50 \$ qui peut paraître dérisoire à certains, elle a un effet considérable lorsque les moyens de subsistance se résument déjà au strict minimum.

C'est en ce sens que j'ai livré mes commentaires aux autorités responsables, insistant sur la nécessité d'adapter les programmes sociaux aux difficultés particulières de la clientèle plus âgée de la sécurité du revenu (mobilité, stéréotypes négatifs, niveau d'instruction moindre, etc.). Non seulement faut-il connaître les caractéristiques des clientèles, mais encore faut-il les reconnaître... Mes arguments ont rejoint des préoccupations bien présentes au sein du Ministère. Préoccupations qui avaient été mises en

veilleuse, semble-t-il, par volonté de résoudre de façon trop expéditive les omniprésents problèmes de chiffres.

Comment encourager l'inaction... et faire fausse route avec un projet de loi

Parmi les autres modifications mises en avant par le projet de loi, il était également envisagé qu'une personne nouvellement admise au régime de la sécurité du revenu doive désormais attendre au moins six mois avant de pouvoir demander qu'on lui propose une mesure d'employabilité. Dans l'intervalle, elle serait considérée comme non-participante et toucherait donc la prestation la moins élevée.

Selon moi, ce délai imposé au prestataire se conciliait très mal avec la *Loi sur la sécurité du revenu*, et c'est essentiellement cette contradiction que j'ai portée à la connaissance du Ministère lorsque j'ai recommandé l'abandon de cet autre volet de la loi à l'étude. Alors que le programme d'aide de dernier recours vise d'abord le retour à l'emploi et la participation aux mesures, on allait plutôt ici à l'encontre de ces objectifs en prolongeant indûment la période d'inactivité de la personne sans emploi. Ainsi, un prestataire qui, après 12 mois de chômage, aurait fait une demande d'aide à la sécurité du revenu selon les nouvelles conditions, serait éventuellement demeuré inactif pendant 18 mois avant d'avoir une occasion de se recycler. En agissant de la sorte, on contribuait à accroître chez plusieurs prestataires les contraintes et le découragement par rapport à leur intégration au marché du travail. En outre, une période d'arrêt d'un an et demi allait souvent susciter des appréhensions chez un employeur éventuel.

De l'avis du Ministère, le changement apporté à la loi se justifiait par le fait que bon nombre de prestataires quittent la sécurité du revenu au cours des six premiers mois. Toutefois, n'ayant pas rendu disponibles des études détaillées sur le sujet, le Ministère évoquait, à mon avis, une donnée difficilement mesurable. S'il s'avérait qu'une vaste majorité de prestataires réintégraient effectivement le marché du travail rapidement, et sans l'aide d'une mesure de soutien à l'emploi, il pouvait être concevable de n'offrir ces mesures aux prestataires qu'après quelque temps. Dans le cas contraire, la modification allait, selon moi, se résumer à une économie brute aux effets pervers à moyen et à long terme.

Dans les mois qui suivirent, les hautes autorités du Ministère m'informèrent que ma position et celle d'autres personnes intéressées avaient fourni à l'administration un éclairage supplémentaire concernant les problèmes rattachés au monde du travail. Dès lors, les réserves exprimées à l'endroit du projet de loi avaient conduit au retrait des modifications législatives.

Cette décision venait, à mon sens, confirmer deux choses : d'une part, que le Ministère savait reconnaître un faux pas et qu'il se rangeait alors du côté des intérêts de la clientèle démunie; d'autre part, que l'action du Protecteur

du citoyen avait contribué ici à la prévention plutôt qu'à la correction d'injustices, ce qui évite que la détresse des gens ne soit le déclencheur des solutions.

L'épisode que je viens de décrire démontre, j'en suis convaincu, que la mise en vigueur de normes dissociées de la réalité est à l'opposé de la mission d'une administration publique consciente des attentes des citoyens par rapport au contexte dans lequel ils évoluent.

EMBROUILLAMINI ADMINISTRATIF : DEUX MÉMORABLES MALADRESSES

La procédure d'admissibilité au régime d'assurance-maladie de même que la tenue des registres de l'état civil ont connu de profondes modifications. D'un côté comme de l'autre, la mise en route des nouveaux systèmes a manqué d'une nécessaire planification, et l'aventure a plongé tout le monde dans un épais brouillard...

**La réforme et l'émoi
ou**

**L'histoire de changements bien mal orchestrés
en matière d'assurance-maladie**

Date dont on se souviendra : le 15 octobre 1992 a marqué l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions concernant l'octroi de la carte d'assurance-maladie. Peu après, les plaintes adressées au Protecteur du citoyen ont afflué, révélatrices du désordre dans lequel s'effectuaient les changements, conséquence également des difficultés réelles éprouvées par les bénéficiaires désireux d'entrer en contact avec la Régie de l'assurance-maladie afin d'y comprendre quelque chose. Cette période a donc donné lieu à un véritable embouteillage lié à une réforme dont la mise en oeuvre laisse l'impression, sous plusieurs aspects, qu'elle n'avait pas été planifiée pour la commodité des clients!

Quels ont donc été, du point de vue du bénéficiaire, les changements occasionnés par l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation touchant l'admissibilité au régime d'assurance-maladie? Et quels ont été les facteurs d'engorgement et de blocage dans les rapports entre l'organisme public et une part importante de sa clientèle?

Mentionnons d'abord qu'avant la réforme le bénéficiaire remplissait un seul formulaire qu'il expédiait par la suite une fois pour toutes à la Régie. Dès lors, il était pratiquement assuré de recevoir sa carte, et celle-ci allait lui être renouvelée automatiquement tous les quatre ans, sa vie durant. Depuis octobre 1992, le bénéficiaire est devenu seul responsable de l'obtention de sa carte et, à ce titre, il doit désormais :

- remplir le formulaire correspondant à sa situation personnelle; à cet égard, notons que l'inscription au régime, le renouvellement ou le remplacement de la 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;

- joindre au formulaire une photographie conforme à certaines normes;
- 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);
- soumettre dans certains cas des documents supplémentaires tels que des pièces d'état civil, des preuves de résidence ou d'emploi.

Bref, avec la réforme, la procédure pour obtenir une carte d'assurance-maladie est devenue plus complexe qu'auparavant, sans qu'on ait veillé suffisamment à ce que le citoyen ait accès facilement à toute l'information nécessaire. Le tout a donné lieu à une confusion ressentie par un nombre considérable de bénéficiaires quant aux documents à acheminer et aux démarches à effectuer. Du coup, les erreurs se sont multipliées (erreur de formulaire, copies de documents non conformes aux exigences, etc.), et les échanges de correspondance entre la Régie et ses clients ont nettement augmenté. Par ailleurs, les multiples interrogations de la population et les appels à la rescousse ont accentué l'engorgement (déjà existant) des circuits téléphoniques de la Régie. Cette saturation a dès lors démontré, à l'évidence, que les ressources d'information disponibles ne suffisaient pas à la tâche et maintenaient en attente de façon abusive des citoyens excédés et inquiets à juste titre. Enfin, l'épisode a également permis de constater que l'équipement informatique de la Régie de l'assurance-maladie n'avait pas la capacité souhaitée pour faire face aux nouveaux volumes de dossiers à traiter; de ce fait, des délais excessifs ont été imposés à bon nombre de personnes. Même situation pour les demandes qui devaient être revues par des agents.

Réagissant à la situation et à l'accroissement considérable des plaintes, j'ai transmis à la Régie, en septembre 1993, un rapport spécial faisant le point sur les problèmes constatés et les avenues de solution. Il importe de souligner ici, d'une part, l'accueil favorable de l'organisme à l'égard de nos propositions et, d'autre part, les améliorations apportées (ou à venir) au système mis en place :

- priorité au traitement des demandes formulées par les personnes âgées de plus de 65 ans ainsi qu'à celles des parents pour leurs enfants de 1 à 6 ans;
- mise en place de différentes mesures pour améliorer l'accès à l'information et l'efficacité de traitement des documents;
- abandon de l'exigence de la photo pour les personnes âgées de plus de 75 ans;
- formation plus adéquate du personnel chargé de l'authentification de l'identité des bénéficiaires de sorte que ces employés soient mieux en mesure de venir en aide à la clientèle dans ses démarches;
- simplification des formulaires à remplir par les bénéficiaires.

D'autres recommandations du Protecteur du citoyen n'ont cependant pas été retenues, notamment, nous a-t-on assuré, pour des motifs budgétaires. Les points suivants continueront de faire l'objet de nos interventions auprès de l'organisme :

- la nécessité d'une révision en profondeur du système informatique lié au traitement des demandes;
- l'importance de mettre en place différents moyens permettant plus facilement au bénéficiaire de consulter par téléphone les données relatives à sa propre demande d'admissibilité;
- l'urgence de mettre fin au problème général de saturation des circuits téléphoniques des services à la clientèle de la Régie.

Des lacunes importantes persistent donc, pour l'instant, et, bien que l'avalanche des demandes liée directement à la nouvelle procédure soit en partie passée, les effets négatifs de la réforme se font toujours sentir sur le plan de la qualité des services.

Par ailleurs, le nombre de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen à ce sujet, après avoir connu un niveau inégalé au moment de la réforme, a diminué depuis lors. Mais les chiffres demeurent toujours nettement supérieurs à ce qu'ils étaient avant les changements. Les problèmes sont moins graves, mais chroniques... Nous comptons que l'amélioration des services fasse en sorte d'abaisser un taux de plaintes qui est actuellement anormal.

Le fait de vouloir contrôler davantage l'admissibilité à la gratuité des soins n'est pas à blâmer. Mais la Régie doit avoir à l'esprit la nécessité de procéder avec diligence afin que les bénéficiaires puissent recevoir leur carte dans les meilleurs délais. Dans ce cas-ci, la procédure a été la source d'insatisfactions justifiées, de délais exagérés, de questionnements demeurés sans réponse et d'anxiété : bien des gens se sont demandé s'ils obtiendraient un jour la précieuse carte au terme d'une telle course à relais.

La réforme et les délais ou L'histoire de l'entrée en fonction du Directeur de l'état civil

Avec la mise en vigueur du nouveau Code civil, le 1^{er} janvier 1994, l'État a confié au Directeur de l'état civil la tenue des registres jadis sous la responsabilité des protonotaires, des corporations religieuses et des municipalités. De ce fait, naissance, mariage, divorce, décès, changement de nom, etc., doivent maintenant faire l'objet d'une déclaration auprès du Directeur de l'état civil qui en effectue le traitement prévu par la loi. Autre modification de taille, la publicité du registre de l'état civil se fait dorénavant par la délivrance de copies d'actes, de certificats ou d'attestations portant

la marque d'approbation du Directeur. C'est donc dire que ce dernier est aujourd'hui le seul à pouvoir délivrer des documents relatifs à l'état civil.

Depuis le 1^{er} janvier 1994, en matière d'état civil, la population s'adresse donc exclusivement à un organisme de l'administration publique conformément à la volonté du législateur dont l'objectif était de centraliser et d'uniformiser la gestion de cette information. Mais la mise en service du nouveau système s'accompagna notamment de deux constats : non, les lignes téléphoniques du service ne suffisaient pas pour répondre au flot de demandes de la clientèle; oui, le délai nécessaire pour produire les documents désirés était nettement excessif.

Alerté par les nombreuses plaintes qui lui sont parvenues à ce sujet dès le début de l'année, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du nouvel organisme : quelles étaient donc les raisons de cette mise en route difficile et comment expliquait-on l'incapacité du système à répondre avec diligence aux demandes reçues? Les explications du Directeur de l'état civil de même que les recherches du Protecteur du citoyen ont fait ressortir une série de facteurs de délais et un embrouillamini administratif :

- l'imposition de contraintes budgétaires non prévues ayant pour effet de réduire les ressources humaines et informatiques dont l'organisme devait normalement disposer;
- l'annulation d'une vaste campagne d'information qui aurait eu pour but de renseigner clairement la population au sujet des nouvelles formalités et du coût d'obtention des documents;
- les nombreuses erreurs commises dans les documents officiels délivrés aux citoyens;
- l'absence de traitement systématique des données durant les quatre premiers mois, ce qui a d'ailleurs eu des répercussions à long terme;
- le manque de consultation auprès des usagers du service;
- l'utilisation de formulaires nouvellement conçus pour le nouveau service et omettant des questions essentielles;
- la formation insuffisante d'une large part du personnel;
- une sous-estimation évidente du volume des demandes à traiter annuellement et la méconnaissance des périodes de pointe;
- l'engagement tardif d'employés supplémentaires;
- l'accumulation de dossiers en attente transmis par certains protonotaires au Directeur de l'état civil dès son entrée en fonction.

Que retient-on du portrait général? Il est clair qu'à la base des problèmes apparaît une planification déficiente du fonctionnement du nouveau système et des garanties à offrir à la clientèle sur le plan de l'efficacité des services. Avait-on suffisamment songé à la nécessité de réagir

promptement aux demandes de documents au nom du respect des citoyens souvent victimes d'insécurité lorsqu'un certificat essentiel tarde à leur parvenir pour le règlement d'une succession, ou pour des démarches d'accès à une rente, de réclamation d'une prestation d'assurance vie, d'obtention d'une aide financière ou d'un passeport? Que ce soit sur le plan des ressources financières à allouer à un tel organisme, ou encore des efforts pour imaginer les scénarios possibles et les accrocs de parcours, l'administration publique se doit de prévoir l'implantation d'un service en fonction de son aptitude à traiter le citoyen comme un client. L'inaccessibilité du service et la saturation de circuits téléphoniques sont des réalités diamétralement opposées à un tel objectif.

LES RÉFORMES RETARDATAIRES

Ni le retentissant Sommet de la justice de 1992, ni les multiples consultations, ni les alarmes «sur le terrain», ni même les promesses publiques de changements imminents n'ont permis la mise à jour de nos systèmes vieillissants d'aide juridique et de perception des pensions alimentaires.

L'aide juridique en observation : rien ne se passe

Depuis plusieurs années déjà, l'aide juridique n'est plus au diapason des besoins des citoyens auxquels elle serait supposée s'adresser. On constate en effet que l'accès aux services est fixé en fonction de seuils de revenus qui, année après année, n'ont pas été ajustés suffisamment à la réalité économique des personnes défavorisées. Le résultat? Une augmentation progressive du nombre de gens démunis devenus exclus des services gratuits de l'aide juridique. Avec la récession qui a accentué les problèmes d'appauvrissement, et ce phénomène de barèmes désuets, il faut en conclure que de plus en plus d'individus et de familles ne sont plus financièrement en mesure d'exercer leurs droits s'il leur est nécessaire pour cela de recourir à des services professionnels juridiques. Par ailleurs, le citoyen à revenu moyen qui doit consulter un avocat ou un notaire pour défendre sa cause éprouve lui aussi, bien souvent, une totale incapacité de faire face aux frais élevés exigés par les professionnels du droit.

Les obstacles financiers à l'accès à la justice étant, à l'évidence, le lot d'une forte proportion de citoyens, comment faire en sorte d'améliorer la portée du régime d'aide juridique?

Voilà donc, en substance, la situation et les interrogations qui n'ont cessé, au cours des dernières années, de mobiliser toutes sortes de groupes de travail, de tribunes publiques, de forums prometteurs et de budgets aussi, pour en arriver à des prises de position qui se ressemblent : eh oui, il faut bel et bien moderniser la formule... Plus récemment, s'est ajouté un élément au discours, soit la modernisation freinée par les compressions budgétaires. Casse-tête qui a ravivé le débat sans le faire avancer davantage. C'est ainsi que, d'hypothèses en projections, de suppositions en projets, on est resté immobile en dépit de la gravité des problèmes. Qu'on juge de la succession des préambules et des préliminaires :

- En juin 1989, alors que l'accès de plus en plus difficile à la justice était déjà indéniable, le ministère de la Justice a donné mandat à un groupe d'experts (groupe de travail MacDonald) de faire le bilan du programme d'aide juridique, d'en repérer les forces et les faiblesses, d'en vérifier l'efficacité par rapport aux objectifs du projet initial et de définir, le cas

échéant, les correctifs à apporter au mécanisme. Deux ans plus tard, le rapport du groupe a livré ses 131 recommandations visant à actualiser le fonctionnement de l'institution et à favoriser l'accès à la justice.

- En février 1992, le Sommet de la justice a donné lieu à une vaste consultation réunissant des intervenants des domaines juridique, social et gouvernemental. Les discussions ont alors essentiellement porté sur les moyens d'améliorer l'accès à la justice pour l'ensemble de la population. L'aide juridique s'est trouvée, bien sûr, au centre des commentaires, des revendications et des nombreux mémoires présentés à cette occasion. Le ministère de la Justice a alors avancé des propositions fermes de changements : hausse des seuils de revenus admissibles, accueil d'une nouvelle clientèle de citoyens moins défavorisés auxquels on imposerait toutefois une contribution établie selon leur capacité financière.
- En décembre 1993, la Commission des institutions de l'Assemblée nationale a procédé, à son tour, à une consultation générale et à la tenue d'audiences publiques sur le régime d'aide juridique. Cette fois, l'accent était mis plus particulièrement sur le contexte des restrictions : de nos jours, l'État a-t-il les moyens d'assurer les services juridiques à toutes les personnes économiquement défavorisées? Quelles sont les priorités à maintenir en dépit des ressources moindres? Quelle est la part des dépenses à faire supporter par les citoyens par l'entremise de contributions? Rappelons qu'à cette occasion j'ai présenté un mémoire insistant sur le devoir que conserve l'État en tout temps de garantir aux citoyens, sous une forme ou sous une autre, la connaissance et le plein exercice de leurs droits. Au moment où les restrictions budgétaires limitent les choix, les ressources disponibles doivent être allouées en fonction du respect des grandes missions des pouvoirs publics dont celle de permettre l'accès à la justice.

Où va l'aide juridique? En somme, la question a fait l'objet en quelques années de trois grandes séances de réflexion, sans compter combien d'autres colloques, études et constats qui, aux frais des contribuables et à la déception générale, n'ont pas conduit les décideurs à prendre des décisions.

En tant que Protecteur du citoyen, j'ai régulièrement été associé aux travaux sur le régime d'aide juridique. S'il m'a souvent paru essentiel de commenter les différents axes possibles d'une réforme, j'estime maintenant qu'il n'est ni nécessaire, ni utile de poursuivre plus longtemps les étapes d'exploration, ou simplement de reporter encore une fois l'évolution de l'institution qui a déjà plusieurs années de retard. L'heure est donc à la mise à jour de ce système d'aide juridique qui, avec le temps, s'est mis à échapper à une partie de la population qui en a un criant besoin. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faille ajouter des ressources financières additionnelles. Par contre, on doit certainement songer à une meilleure utilisation des crédits disponibles.

Il importe donc ici d'enrayer ce réflexe de l'administration de multiplier les rendez-vous d'envergure autour d'un thème pressant, de recueillir sans fin les avis, de soupeser les idées sans y donner suite et de retarder indéfiniment les réformes tout en laissant croire qu'elles sont indispensables et qu'elles font partie des priorités des prochains mois. L'exercice de la démocratie ne devient-il pas fastidieux? Nous avons connu une trop longue période d'attentisme par rapport aux questions d'accès à la justice.

La perception des pensions alimentaires : l'inertie relative

Les pensions alimentaires ont souvent été l'objet de pénibles marchandages impliquant les enfants, d'oublis intentionnels et de tiraillements pouvant même mener à des actes violents entre les ex-partenaires. C'est d'ailleurs le grand nombre de personnes et de familles maintenues dans la pauvreté en raison des abus de mauvais payeurs qui a justifié la création d'un mécanisme gouvernemental de perception des pensions non payées. Toutefois, avec le temps, le système méritait une révision car il n'était plus adapté à de nouvelles réalités. Dès 1988, des modifications furent donc apportées au mécanisme de perception afin d'en accroître l'efficacité : en vertu des nouvelles dispositions législatives, une personne manquant à ses obligations envers son ex-conjoint(e) ou ses enfants et dont les agissements donnaient lieu à une plainte en ce sens allait désormais être visée par une procédure de perception directe par l'État.

Quelles furent les retombées de cette pression exercée sur les ex-conjoints négligents? Six ans plus tard, nous en sommes toujours à imaginer ce que la mesure aurait pu produire comme résultat... si seulement elle avait été mise en vigueur. En effet, les contraintes budgétaires ont, dans ce cas-ci comme dans d'autres, servi de prétexte à l'inertie, tentant de rendre acceptables des retards dans l'informatisation des procédés de gestion.

Ce qui avait été désigné et sanctionné comme une protection nécessaire des victimes du non-paiement de la pension alimentaire a donc glissé du côté des intentions reportées. Mieux : au cours des dernières années, la formule de perception directe par l'État a régulièrement alimenté les promesses, notamment à l'occasion du Sommet de la justice. Et le plus déconcertant, c'est que le «projet» a pris chaque fois des allures d'innovation généreuse! Lorsqu'elle agit ainsi, l'administration semble se désintéresser de la réalité vécue par des femmes et leurs enfants qui sont privés des moyens de subsistance que la Cour leur a accordés. Cela constaté, il est impensable de maintenir un tel déni de justice.

La situation des familles monoparentales démunies m'a incité à présenter, en novembre 1993, un rapport aux autorités gouvernementales. Les propositions de réforme que j'y avance mettent d'abord l'accent sur la fixation de la pension alimentaire par le tribunal. À cet égard, je déplore le fait que celui-ci n'ait pas toujours à sa disposition les outils adéquats pour l'évaluation des moyens et des besoins des personnes et des montants à verser, ce

qui entraîne souvent des disparités de traitement. Un modèle économique pourrait donc être élaboré pour faciliter le travail des juges dans ce domaine.

Quant au régime gouvernemental de perception, il apparaît maintenant dépassé par la réalité des pensions non versées. Qu'il suffise de rappeler que, dans au moins 55 p. 100 des cas où une pension alimentaire a été ordonnée par un juge, le parent payeur omet, en tout ou en partie, de s'acquitter de son obligation ou tarde à s'exécuter. Les statistiques éloquentes, les conditions de vie des personnes touchées et le contexte de crise économique qui éprouve particulièrement les femmes chefs de famille et les enfants, tout cela commande non seulement qu'on repense le fonctionnement du mécanisme, mais qu'on aille bien au-delà des solutions préconisées en 1988 et des modifications législatives apportées à la fin de 1993.

L'exemple vient notamment de l'Ontario où le service de perception prend automatiquement en charge la récupération de toute pension alimentaire obtenue d'un tribunal, et ce, pour toute la durée des versements. Il n'est plus question, dès lors, de limiter à une seule année la perception par l'État, et on ne prévoit plus, selon cet arrangement, qu'une des parties subisse l'irrégularité des paiements pour ensuite devoir s'en plaindre au risque d'être victime de nouvelles représailles. Mon rapport propose un régime de perception qui comporte les caractéristiques suivantes :

- la retenue à la source de la pension alimentaire;
- l'obligation pour le débiteur de déclarer son adresse et l'origine de ses revenus;
- l'obligation pour le débiteur de communiquer au percepteur toute modification d'adresse ou de source de revenu;
- la possibilité pour tous d'avoir accès au régime sur demande de l'une ou l'autre des parties (*opting in*), ou encore l'universalité du régime avec possibilité de s'en exclure par consentement mutuel (*opting out*).

J'ajouterai toutefois que tout autre mécanisme qui assurerait aux familles la réception des sommes dues pourrait constituer une solution acceptable.

En matière de perception des pensions alimentaires, il m'apparaît clairement que de nouveaux délais dans la réalisation d'un programme d'une telle portée sociale relèveraient de l'indifférence. Quant aux restrictions dans les budgets, elles doivent, à coup sûr, être appliquées ailleurs qu'au détriment d'une aide prioritaire apportée aux familles les plus défavorisées.

L'ERREUR, C'EST LES AUTRES

L'erreur administrative qui ne peut être raisonnablement détectée par le citoyen peut raisonnablement lui être facturée!

Du moins, c'est la logique qui règne en matière de régimes publics de retraite.

La tranquillité rompue

La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances est un organisme chargé par l'État de gérer les régimes de retraite des employés des secteurs public et parapublic. En 1992, la Commission procéda à une importante opération de vérification et de correction dans les dossiers des personnes pensionnées. Scrutées de près, les données révélèrent, entre autres, des calculs erronés de pensions, des remboursements injustifiés de cotisation, des paiements en trop de la valeur actuarielle de rentes. On constata aussi que, dans de nombreux cas, la Commission avait oublié d'appliquer une réduction de rente de retraite qui est prévue lorsque des personnes atteignent l'âge de 65 ans et qu'elles bénéficient alors des prestations du régime de rentes du Québec. L'exercice dévoila donc des failles importantes dans les chiffres, certaines datant de plus de 15 ans, et des versements qui n'auraient pas dû avoir lieu.

À l'étape suivante, l'organisme informa les personnes visées de la révision de leur cas, de la nouvelle estimation de ce qu'elles étaient en droit de toucher, des montants qu'elles avaient perçus en trop et des modalités de remboursement de ces sommes à la Commission. L'annonce eut évidemment des résonances de catastrophe pour des centaines de citoyens qui, en grande majorité, n'avaient jamais soupçonné l'erreur. Bon nombre d'entre eux se trouvaient maintenant à la retraite, et on les tirait de la tranquillité avec une lettre et des dettes accumulées parfois pendant une décennie ou davantage encore... Des pensionnés ou leur conjoint survivant, des participants et d'ex-participants à des régimes de retraite administrés par la Commission ont ainsi reçu des réclamations portant, à l'occasion, sur plus de 10 000 \$. Certains considérèrent qu'ils étaient injustement traités par cette procédure de récupération de sommes qu'ils avaient touchées de bonne foi. C'est ainsi que le Protecteur du citoyen reçut, à compter de décembre 1992, un nombre croissant de plaintes en ce sens. Au terme de mon enquête, il m'apparut que l'organisme, responsable de délais inexplicables et inacceptables, faisait abusivement porter le fardeau de ses erreurs par le citoyen contraint d'en assumer le coût.

Il ne faut pas réveiller l'erreur qui dort (!)

Mentionnons d'abord que mes recherches dans cette affaire m'ont amené à constater, en tout premier lieu, que la Commission avait agi en contrôleur... à retardement.

Dans un contexte de gestion avisée des fonds publics, il est tout naturel que des mesures de vérification interviennent, notamment pour éviter que des prestations ne soient reçues sans droit. Toutefois, le mandat de la Commission commande bien plus une vigilance continue à l'égard des données et des calculs que cette soudaine mobilisation générale dans une chasse aux erreurs et aux omissions qui eut lieu en 1992 après des années d'inattention. Cette lacune a été constatée, de fait, dès la fin des années 1970, alors que le Vérificateur général a souligné, à maintes reprises dans ses rapports annuels, des erreurs dans la fixation des pensions, l'absence de contrôles adéquats, les déficiences des systèmes en place et les retards à recouvrer des montants.

Il est clair que l'organisme a toléré pendant longtemps le manque de rigueur dans ses propres fichiers et ses propres comptes : c'est là une attitude critiquable de la part d'un organisme fiduciaire des sommes qui lui ont été confiées pour assurer le niveau convenu de sécurité financière aux salariés de l'État à la retraite.

La Commission a également un rôle déterminant à remplir auprès des employeurs qui doivent fournir différents renseignements sur les employés participant au régime (date d'entrée en fonction, salaire, cotisations versées, départ, etc.). Les nombreux cas de renseignements erronés ont prouvé que ces employeurs n'étaient pas suffisamment sensibilisés à la fiabilité des données à fournir et aux conséquences d'une erreur dans les formulaires, et de leurs responsabilités dans tout le processus d'évaluation des pensions.

En se souciant davantage des erreurs possibles, on aurait évité par exemple qu'une date erronée de fin d'emploi mentionnée sur un formulaire ait des répercussions sur le montant d'une pension pendant dix ans ou plus; on sait que des méprises de ce genre ont été à l'origine de montants versés en trop à des pensionnés.

L'envoi des factures tardives illustre les carences d'une administration qui a sursauté tout à coup, dans la foulée d'une ère générale de redressement financier. Mais cela s'est produit au détriment de personnes généralement âgées auxquelles on a imputé des dettes qui, à mon sens, ne sont pas les leurs dans bien des cas. En réalité et en toute équité, qui devrait payer la note?

La Commission fait cavalier seul

Si l'on regarde du côté d'autres organismes publics payeurs de prestations, la Régie des rentes et le ministère de la Sécurité du revenu par exemple, on

note qu'aucune récupération des montants perçus en trop n'est effectuée lorsque la faute est attribuable à l'administration et que le citoyen n'était pas en mesure de constater l'erreur derrière les chiffres. La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances va donc à l'encontre d'une norme répandue de l'équité dans les services publics puisqu'elle n'établit pas une distinction pourtant essentielle entre deux types d'erreurs : l'une est facilement repérable par le bénéficiaire (chèque reçu en double, hausse subite et inexpliquée de la rente mensuelle, etc.); l'autre catégorie d'erreurs se résume à une variation dans les montants qui peut passer inaperçue.

Par ailleurs, ce qui apparaît discutable, c'est que la Commission, conformément à la *Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics*, peut radier des dettes en s'adressant au gouvernement qui l'y autoriserait. Or, elle ne s'est jamais présentée avec une telle demande. Il faut bien sûr mentionner que la procédure applicable dans ces cas précis est lourde et comporte l'obligation de faire intervenir d'abord le Comité de retraite dont la structure tripartite ne simplifie pas l'étude d'éventuelles remises. Mais il demeure qu'il nous paraît inacceptable que les possibilités de radier une dette se limitent à l'insolvabilité du pensionné, tel que le gouvernement l'a laissé entendre au cours des dernières années. Ce qui vaut pour la Sécurité du revenu et pour la Régie des rentes ne vaut pas pour la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances! Où est la cohérence?

Sur le plan des conditions et des modalités, précisons que la période prise en considération par la Commission pour établir la dette totale ne peut aller au-delà des 48 mois précédant la découverte de l'erreur. Sitôt fixée, la somme à rendre fait l'objet de remboursements prélevés à même la pension mensuelle (opération de compensation). De ce fait, une personne qui, un jour, apprend qu'elle touchait jusqu'alors des versements trop élevés voit non seulement ce revenu ramené au nouveau seuil mais également amputé de la part retenue à titre de remboursement. Tout récemment encore, cette portion soustraite pouvait réduire substantiellement la rente parce que la remise de la somme devait se faire à l'intérieur de certains délais. J'ai obtenu que, quel que soit le montant dû (à moins d'avis contraire du client), le prélèvement n'excède jamais 10 p. 100 de la rente, et que la compensation puisse s'étaler sur une période non limitée dans le temps.

Trouvez l'erreur!

Au cours des deux dernières années, je suis fréquemment intervenu auprès de la Commission pour l'inciter à modifier ses pratiques de récupération. J'ai alors fait valoir que les administrations publiques sont responsables de leurs actes et que, au regard de certains critères, elles doivent assumer le plein prix des erreurs qu'elles commettent. La position que j'ai transmise au président de la Commission insistait notamment sur les considérations et recommandations suivantes :

- La Commission, tout comme la Régie des rentes du Québec et le ministère de la Sécurité du revenu, a pour responsabilité de verser des prestations à des citoyens sur des fonds amassés collectivement ou sur une base contributive.
- Le Protecteur du citoyen considère dès lors que la Commission doit, sans plus tarder, achever les démarches nécessaires à une harmonisation de sa loi sur les régimes de pension des employés de l'État avec la loi des deux autres organismes publics.
- Les modifications recherchées doivent maintenir l'obligation de rembourser les prestations reçues sans droit lorsque l'erreur de l'administration pouvait être facilement repérée par le bénéficiaire. La période de prescription doit cependant être ramenée de 48 à 36 mois, conformément à la règle applicable aux créances personnelles en vertu du nouveau *Code civil du Québec*.
- Dans le cas très différent d'un paiement qui résulte d'une erreur administrative à laquelle le bénéficiaire n'a pas contribué et qu'il ne pouvait pas raisonnablement constater, il n'y a pas lieu de recouvrer la somme versée en trop.
- Ne pas mettre en place de telles solutions pour remédier aux actuelles injustices subies par des pensionnés et leurs proches montre le peu de souci qu'a, sur ce point particulier, l'organisme envers ses clients.

Au cours de mes discussions avec les autorités, j'ai vu la Commission demeurer toujours inflexible en ce qui concerne l'annulation de la « dette » des personnes ayant perçu de bonne foi des montants trop élevés. Entre autres arguments, l'organisme présume que l'information transmise à ses clients leur permet de se situer par rapport aux sommes qu'ils sont en droit de recevoir. Ainsi, dans le passé, les personnes retraitées dont la pension n'a pas été diminuée lorsqu'elles ont commencé à recevoir les prestations du régime de rentes auraient dû flairer le calcul erroné... La Commission prétend, en effet, avoir toujours fait parvenir aux personnes visées les explications nécessaires concernant la coordination des deux régimes et les ajustements financiers qui en découlent. Il faut cependant savoir que jusqu'en 1988 ces renseignements prenaient la forme d'un exposé sommaire de chiffres et de dates d'où il ressortait que les prestations de la Régie des rentes avaient une incidence sur la pension. Mais qui parvenait à décrypter le message? Depuis quelques années, le tout est servi dans un paragraphe d'avertissement, plus explicite que l'alignement des chiffres. Mais en dépit des réels efforts de la Commission pour vulgariser la matière à l'intention de ses clients, il ne faut pas en déduire pour autant que des personnes pensionnées sont en mesure de contrôler de façon serrée l'exactitude de calculs complexes et les éventuelles erreurs d'un organisme public. Surtout si celui-ci est, de par son mandat, censé leur procurer une retraite paisible et sans effet de surprise!

L'exemple de la Commission en matière de récupération des montants auprès d'individus qui n'ont rien à voir avec la faute n'est certes pas un exemple à suivre. Une administration publique n'est jamais justifiée de se comporter comme la seule personne excusable alors qu'aucun citoyen ne s'en tire aussi bien...

LES LENDEMAINS AMERS D'UNE VENTE DE FERMETURE

L'administration publique n'a pas respecté ses engagements à l'endroit des ex-résidents de Schefferville.

Dans l'affaire de la fermeture de Schefferville, les pouvoirs publics ont tout simplement défait un scénario d'expropriation qui avait pourtant été inscrit clairement dans une loi, et qui prévoyait des conditions usuelles à la base des transactions entre le ministère responsable et la population locale. Or, la fiabilité des autorités en place, la crédibilité de leurs propos et la solidité de la parole donnée sont les préalables d'une relation de confiance entre les citoyens et l'appareil de l'État. Les circonstances entourant l'indemnisation des résidents de Schefferville ont occasionné un bris de cette confiance de la part de gens déçus de voir que l'administration décidait, après coup, de réduire les mesures de compensation pour diminuer les frais de l'opération.

Les engagements dilués

Le ralentissement puis l'arrêt définitif en 1982 de toutes les activités minières à Schefferville (Iron Ore Company) y entraînaient une dégradation de l'activité économique et de l'emploi ainsi qu'une baisse radicale de la population. Pour ne citer que quelques chiffres, mentionnons qu'en 1986 la compagnie minière ne maintenait plus que 2 employés sur place, alors qu'elle en comptait près de 1 000 en 1979. Cependant, à la même période, sur une population de quelque 330 personnes, une majorité d'individus conservaient toujours un emploi à Schefferville, le plus souvent dans le secteur des services essentiels. Un peu auparavant, l'Iron Ore Company s'était départie de 132 unités de logement au coût de 1 \$, ce qui avait entraîné un effondrement du marché immobilier.

C'est dans ce contexte bien particulier d'une ville bouleversée par le départ de l'employeur principal que des décisions furent prises par les autorités gouvernementales au sujet de l'avenir de Schefferville. Ainsi, en juin 1986, eut lieu l'étude d'un projet de loi concernant les conditions de fermeture de la ville. À cette occasion, le ministre des Affaires municipales précisa son intention de racheter tous les immeubles existants. Il s'engagea aussi devant le Parlement à verser aux propriétaires occupants, pour les immeubles acquis, la valeur dite de remplacement. Il donna enfin l'assurance que le recours devant le Tribunal de l'expropriation (devenu plus tard la Chambre de l'expropriation de la Cour du Québec) serait accessible à toute personne insatisfaite des montants offerts, hypothèse peu probable selon lui.

Le 19 juin, le Parlement adopta la *Loi concernant la Ville de Schefferville*. L'article 1 de cette loi témoignait clairement de la volonté de fermer la ville, et, à cette fin, l'article 4 autorisait le ministre des Affaires municipales à

acquérir tous les immeubles du territoire, de gré à gré (par une entente avec l'autre partie) ou par expropriation.

Il y eut donc une intention ferme, exprimée publiquement et confirmée législativement, de fermer Schefferville dans les meilleurs délais (en juin 1986, on estimait à six mois le temps nécessaire pour mener à bien l'ensemble de l'opération). Par contre, nous le verrons plus loin, il y eut surtout une politique tout aussi ferme d'indemnisation des résidants bien en deçà des engagements pris à leur égard et des montants estimés justes, et ce, sans possibilité de recours pour les citoyens.

L'ensemble des faits, les compensations offertes et l'attitude des pouvoirs publics sur le chapitre des modalités entourant la fermeture de Schefferville ont amené plusieurs ex-locataires et ex-propriétaires de l'endroit à porter plainte à mon bureau. Mon étude des problèmes dénoncés a largement dépassé le contexte des plaintes individuelles et a porté sur le cadre général des transactions. Par la suite, mes conclusions ont été transmises au ministre des Affaires municipales. Les réponses fournies par ce dernier ne marquent toujours aucun progrès.

De gré à gré ou... de gré ou de force?

Mes recherches concernant la fermeture de Schefferville n'ont jamais été liées à une volonté de remettre en cause la décision de fermer la ville, cette décision ayant été légitimement prise par le Parlement. Par ailleurs, il ne fait aucun doute que le gouvernement n'était pas forcé d'intervenir et qu'il aurait pu, comme le ministre me l'a souligné au cours de nos discussions, laisser perdurer la situation existante. Je ne conteste donc aucunement la pertinence du geste responsable qu'a posé le gouvernement en faisant adopter les mesures législatives appropriées.

Par cette loi, toutefois, le Parlement imposait au gouvernement un cadre précis d'intervention. Il ne s'agissait pas ici d'un programme d'indemnisation dont les normes ou barèmes auraient pu être fixés de façon discrétionnaire, comme cela se produit parfois lors de certaines catastrophes naturelles. Dans le cas de Schefferville, le gouvernement devait se porter acquéreur de tous les immeubles soit de gré à gré, soit par expropriation, et cette intention avait été clairement précisée tant par les propos du ministre responsable durant les débats en Chambre que par le contenu même de la loi. Or, par la suite, lorsqu'il y eut mésentente dans les négociations, le Ministère s'est toujours refusé à porter les causes devant le Tribunal de l'expropriation, procédure qui aurait permis aux citoyens lésés de contester l'indemnité offerte.

Dans un tel contexte d'absence de recours et devant l'affirmation législative de la volonté gouvernementale de fermer la ville, force m'est de dire que le processus d'acquisition de gré à gré a été vicié dès le départ. Les ex-résidants ont été privés de la possibilité de refuser ce qu'on leur offrait

puisque, selon les plans annoncés, ils allaient possiblement se retrouver sur un territoire dépourvu de services essentiels.

Aujourd'hui, nous savons que la fermeture de la ville n'a pas eu lieu, qu'une seconde loi a suivi la première et qu'un scénario de resserrement du tissu urbain et de restructuration des services locaux a été privilégié. Toutefois, au début des transactions, soit en 1986, cette dernière possibilité n'était nullement envisagée. À compter de 1988, on commença à examiner le projet comme une simple hypothèse, sans plus. Les résidants de Schefferville ne pouvaient certainement pas deviner la volte-face et croire que le choix de partir ou de demeurer sur place se présenterait plus tard à eux. De plus, même si cette solution était à l'étude, la loi demeurait toujours en vigueur, et le Ministère continuait d'agir en conséquence, notamment en faisant parvenir le 16 septembre 1988 un avis de quitter aux propriétaires de maisons mobiles. Ce n'est finalement qu'en mai 1990, lors de la présentation du deuxième projet de loi, que la réorganisation de Schefferville sera officialisée. Jusqu'à cette date, les citoyens visés étaient justifiés, à mon avis, de croire que la ville fermerait. Je demeure donc convaincu que, devant une telle perspective, ils ne se trouvaient pas dans une situation acceptable pour négocier de gré à gré.

La fonte des chiffres

Au-delà du déséquilibre entre les parties, engendré, entre autres, par la décision officielle de fermer la ville et par l'absence de recours devant le Tribunal de l'expropriation, le point le plus fondamental dans cette affaire est le non-respect des engagements pris à l'égard des citoyens.

Aux propriétaires occupants, le ministre avait promis en 1986, lors de discussions à l'Assemblée nationale, qu'il procéderait comme dans le cas d'un autre site minier fermé pour des raisons similaires, soit la ville de Gagnon.

Précisons que, dans le cas de Gagnon, la seule indemnité immobilière versée aux résidants tint compte à 100 p. 100 de l'évaluation municipale du temps qui n'avait pas, comme ce fut le cas à Schefferville, été réduite de plus de 80 p. 100 à cause d'une crise économique. De plus, ces indemnités ont été exemptées de tout impôt fédéral et provincial en vertu de lois spéciales.

Le ministre précisa donc à plusieurs reprises, durant des discussions au Parlement, son intention de recourir aux normes et méthodes qui avaient guidé les transactions pour la ville de Gagnon. Il ajouta fréquemment, dans ses prises de position, qu'il avait comme objectif d'indemniser les propriétaires occupants de façon que la somme offerte leur permette d'acquérir une habitation comparable à la résidence vendue, dans une ville comparable à Schefferville.

C'est à partir de ces principes énoncés par le ministre qu'une firme privée (Evimbec), mandatée par le ministère des Affaires municipales, procéda à l'évaluation des immeubles des propriétaires occupants au cours de l'été

1986. D'après une expertise externe que nous avons obtenue de M^e Guy Dorion, avocat et ex-président du Tribunal de l'expropriation, la méthode employée par la firme pour fixer la valeur des propriétés (comparaison avec le marché de Sept-Îles) fut tout à fait conforme aux règles de l'art en la matière; l'estimation constitua, de plus, une juste application tant des principes formulés par le ministre que des règles retenues en expropriation dans des cas analogues de marché inexistant ou nettement faussé. La firme établit la compensation moyenne pour chacun des propriétaires occupants à 53 176 \$. La norme gouvernementale vint par la suite fixer l'offre qui leur serait faite à moins du tiers de cette somme, soit 16 904 \$ en moyenne.

Plus tard, les barèmes furent modifiés à la hausse, mais la compensation totale n'excéda jamais 60 p. 100 de la valeur fixée par la firme pour chacune des propriétés. Dans la grande majorité des cas, l'indemnité fut même très inférieure à ce pourcentage puisque le Ministère prit en considération dans son offre le coût d'acquisition de l'immeuble, ce qui, d'après l'expertise à laquelle nous nous sommes référés, est contraire aux modes d'indemnisation dans de tels cas. Pour ma part, j'ai vérifié auprès d'ex-résidents si l'indemnité obtenue leur avait permis de s'installer ailleurs dans des conditions équivalentes. Toutes les personnes consultées m'ont démontré que le montant reçu avait été insuffisant.

Il me paraît donc évident que les engagements pris en 1986 par le ministre des Affaires municipales ne furent pas respectés à l'égard des propriétaires occupants.

Ce fut également le cas pour les propriétaires non occupants au sujet desquels il avait été spécifié que l'indemnité qui leur était destinée serait fixée selon les méthodes utilisées par le Tribunal de l'expropriation. Ces personnes eurent finalement droit aux mêmes barèmes que les propriétaires occupants.

Les locataires, pour leur part, n'avaient reçu aucune garantie précise. On décida de les indemniser selon la grille d'indemnités élaborée par le Ministère. Toutefois, pour des raisons inconnues, on plafonna les sommes accordées à 10 000 \$, limite qui me semble injustifiée. En effet, ou on applique les principes d'indemnisation reconnus et alors le plafonnement disparaît, ou encore on ne les applique pas et on prévoit de nouveaux barèmes d'indemnités.

Par ailleurs, autre raisonnement inacceptable, il fut décidé de ne pas indemniser les locataires d'un immeuble dont le propriétaire avait refusé les offres du Ministère. Si le Ministère avait procédé formellement par expropriation, les locataires auraient eu le droit d'être indemnisés au moment de la prise de possession de l'immeuble par l'administration. Or, le Ministère n'en a rien fait. Ces gens n'ont donc pas pu exercer de recours, et il nous semble injuste de leur faire subir les conséquences de l'inaction ministérielle. Des gens ont quitté Schefferville à la suite de la décision du gouvernement de fermer la ville et ils n'ont rien reçu des compensations annoncées.

Quant aux commerçants, il ne m'est pas apparu évident, au terme de mon enquête, que les principes d'indemnisation généralement reconnus ont été respectés. À ce sujet, des restrictions à la valeur de l'immeuble commercial apportées d'autorité par le Ministère étaient, à mon avis, des plus contestables (le montant le moins élevé était retenu : valeur au rôle ou coût d'acquisition). Je me suis interrogé également sur certains refus du ministère des Affaires municipales de formuler des offres alors qu'il avait été annoncé que les commerces feraient l'objet de propositions d'achat et que tous les propriétaires d'immeuble seraient indemnisés.

Épilogue : la ville et les revendications demeurent

Ramené à ses éléments essentiels, le cas des résidants de Schefferville me paraît, somme toute, assez simple. Le gouvernement, pour des raisons économiques, a voulu fermer la ville minière. Pour atteindre l'objectif visé, il a fait adopter par le Parlement une loi se référant aux principes d'expropriation. À plusieurs reprises, les pouvoirs publics ont rappelé l'existence et le contenu de ces principes et se sont engagés à ce qu'ils soient appliqués aux personnes intéressées. Or, les offres qui ont été présentées ultérieurement ne constituaient qu'une fraction de ce qu'elles auraient été si ces fondements avaient été respectés. C'est pourquoi elles furent massivement repoussées par les résidants durant plus de deux ans.

Après avoir attendu longtemps, et vu l'absence d'un recours au Tribunal de l'expropriation, plusieurs ont finalement accepté, de guerre lasse, les montants offerts. Par contre, un nombre non négligeable a continué de refuser les offres, ce qui a amené l'État à renoncer à son objectif initial de fermer la ville, c'est-à-dire de «cesser toute activité municipale relevant du gouvernement du Québec», selon les termes du mémoire présenté au Conseil des ministres en avril 1986. Finalement, le périmètre municipal sera réduit, mais la ville de Schefferville continuera d'exister, tout comme les revendications des «anciens» de l'endroit.

Schefferville, c'est le récit d'une retraite évidente des pouvoirs publics par rapport à un mandat qu'ils s'étaient eux-mêmes fixé et défini par les termes d'une loi. Je continue de presser les autorités responsables de reconnaître les droits des citoyens lésés et de réparer les torts.

Cette épisode laisse voir une faille importante dans l'administration publique. Bien sûr, le gouvernement aurait pu ne pas se mêler de l'indemnisation des résidants de Schefferville. Mais il l'a fait. Et il est intervenu par une loi votée par le Parlement. Or, cette loi n'a pas été respectée par l'administration elle-même. Comment peut-on demander au citoyen de se responsabiliser quand l'administration ne donne pas l'exemple d'une organisation responsable?

QUE PERSONNE NE BOUGE!

C'est, semble-t-il, la consigne donnée concernant l'indemnisation des personnes dont la propriété a été endommagée lors de perquisitions policières.

Plus personne ne bouge en effet au ministère de la Sécurité publique au sujet de dédommagements que l'État s'était pourtant engagé à verser, après que le Protecteur du citoyen lui eut rappelé à maintes reprises son devoir envers les personnes visées. Les faits qui suivent démontrent que les pouvoirs publics peuvent mettre beaucoup de temps à accepter leur part de responsabilité relativement aux agissements de leurs employés. Quand ils reconnaissent finalement leurs torts et annoncent des compensations aux victimes, il leur arrive alors parfois d'avancer et de reculer avec une certaine insouciance par rapport aux engagements déjà pris, et ce, sous le couvert des compressions budgétaires. Mais tout ne se justifie pas par les restrictions, et certainement pas le refus d'assumer les conséquences de ses gestes et d'honorer sa promesse.

Qui paie les pots (et les vitres) cassés?

Les démarches du Protecteur du citoyen auprès du ministère de la Sécurité publique pour que soient indemnisées les victimes de perquisitions policières remontent à 1987. Pour résoudre les difficultés de ces personnes, tous les échelons de la hiérarchie administrative furent franchis, toutes les interventions et relances effectuées. Malgré cela, aucune mesure ne fut prise par l'administration pour répondre de façon juste aux réclamations. Qui sont les victimes, quels sont les dommages et quelle est la réaction de l'État par rapport au sentiment d'injustice des citoyens?

Dans cette affaire, les personnes qui s'adressent au Protecteur du citoyen depuis quelques années sont, pour la plupart, propriétaires d'immeubles dont l'un des locataires a fait l'objet d'une perquisition ou d'une intervention policière dans son logement. En raison de l'effet de surprise recherché ainsi que de la crainte de la disparition d'éléments de preuve, les officiers de police n'avertissent généralement pas le propriétaire de la perquisition, même lorsque celui-ci est sur les lieux. Il n'est avisé qu'une fois l'intervention terminée ou le lendemain. Il constate alors avec surprise les dégâts causés par les recherches : portes défoncées, serrures brisées, vitres fracassées. À cette occasion, il arrive régulièrement que des agents lui mentionnent que la Sécurité publique le dédommagera.

Par la suite, le propriétaire s'empresse de faire effectuer les réparations. Si ses biens étaient assurés, il s'adresse à sa compagnie d'assurances et apprend alors que ces dommages n'entrent pas dans les catégories «sinistre», «vandalisme» ou «acte malveillant». Du coup, la protection n'intervient pas, et la compagnie refuse d'indemniser.

Le citoyen ne peut pas davantage réclamer les frais au locataire visé par la perquisition. Trop souvent, ce dernier est insolvable, détenu à la suite de l'opération policière, ou en fuite. Même si le propriétaire entreprenait de poursuivre son locataire, la preuve du lien de causalité juridique entre l'intervention de la police, les dommages et le locataire ou chambreur serait loin d'être acquise.

Le propriétaire s'adresse alors, factures à l'appui, aux services administratifs de la Sûreté du Québec. Généralement, ces derniers l'informent que sa demande sera acheminée au Service central des réclamations du ministère de la Justice. Après quelques mois, il apprend par une lettre type que ce service refuse de satisfaire à sa réclamation car :

dans de telles circonstances, la jurisprudence démontre que c'est la notion de *faute* qui est prépondérante, et ce malgré les dommages qui sont causés lors de l'intervention policière [...] Après enquête dans votre dossier, nous sommes d'avis qu'aucune faute n'a été commise lors de cette intervention et par conséquent aucune responsabilité ne peut être retenue contre le Procureur général [Sûreté du Québec].

Si le propriétaire n'en reste pas là et décide de s'adresser aux tribunaux judiciaires, il essuie systématiquement un refus en raison de l'absence de faute ou de force excessive dans l'exécution des fonctions d'agent de la paix.

Ainsi, après toutes ces démarches, le propriétaire est de retour au point de départ : bien que tous reconnaissent qu'il est une victime innocente et que ses dommages sont réels, personne ne l'indemnise.

De la notion de faute des policiers à celle de responsabilité de l'État : nous recommandons d'aborder les choses tout autrement

Au cours de nos nombreuses interventions auprès du ministère de la Sécurité publique au sujet du sort des victimes des investigations policières, nous avons fréquemment fait valoir aux autorités que si leur position pouvait être défendable d'un strict point de vue légal, elle était tout à fait contestable si nous nous référions à un cadre juridique et social plus large et plus rapproché de nos conceptions actuelles des droits de la personne.

Mentionnons d'abord qu'en vertu de sa loi constitutive le ministère de la Sécurité publique est chargé de l'application de la *Loi sur l'organisation policière* et de la *Loi de police*. En tant qu'employeur, le gouvernement est responsable des agissements de ses agents de paix dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, le ministère de la Sécurité publique et le ministère de la Justice soutiennent conjointement que, à défaut de prouver la faute de l'agent ou l'usage de force excessive, le gouvernement n'est pas responsable des dommages causés par les interventions de la Sûreté du Québec. Cela semble effectivement conforme à l'état actuel de la jurisprudence qui exige qu'une faute soit commise pour tenir l'État responsable.

Faut-il pour autant arrêter là toute réflexion sur ce qui est juste administrativement du point de vue du citoyen? Les règles de droit ne doivent-elles pas évoluer?

Historiquement, l'adage «The King can do no wrong» a signifié l'immunité totale pour les rois d'Angleterre... C'est ce même principe qui s'est répercuté chez nous dans l'administration publique et qui a valu à cette dernière une levée de responsabilités. Néanmoins, cette conception est de plus en plus battue en brèche par les tribunaux dans différents secteurs de l'activité gouvernementale.

Dans ce cas-ci, en raison du monopole de l'État en matière policière, l'utilisation de règles d'immunité discrédite l'administration publique et prive systématiquement les citoyens de recours. Or, il n'est pas normal de faire supporter par un seul individu les dommages causés pour le bénéfice de l'administration de la justice pour toute la société. Ajoutons à cela que, lorsque le bien-être et la sécurité collective sont en jeu, notre société n'hésite pas à appliquer le principe de la responsabilité sans faute. Ainsi, lorsque la preuve de la faute est très difficile, voire impossible à établir, et qu'il en résulte des injustices individuelles ou sociales, la collectivité a choisi de régler les litiges sans attribuer de faute à quiconque. Notons à cet égard, pour ne citer que quelques exemples, le régime universel de l'assurance automobile, celui des accidents du travail, l'indemnisation des victimes de sinistre, la loi visant à favoriser le civisme, etc.

Ce choix de société d'étendre les protections législatives aux citoyens se retrouve aussi dans les dispositions d'ordre public du nouveau *Code civil du Québec*.

Enfin, la récente *Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels* reflète les mêmes tendances puisqu'elle élargit la notion de victime aussi bien pour le préjudice corporel ou physique que pour le dommage aux biens, qu'elle étend sa définition des dommages et qu'elle augmente le montant des indemnités.

À la lumière de cette évolution, nous constatons donc qu'un consensus social se fait autour d'un système de protection des victimes qui s'exerce au-delà de l'imputation d'une faute. Il m'apparaît inacceptable que le ministère de la Sécurité publique de même que le ministère de la Justice aggravent, par leur position, le sort de ces victimes.

Deux cas réglés, beaucoup de piétinement, des comités... et les compressions budgétaires comme motif de refus

Depuis 1987, j'ai porté à la connaissance du ministère de la Sécurité publique différents cas de victimes de perquisitions policières. Ces personnes s'étaient adressées à nos services après que leur demande d'indemnisation eut cheminé sans succès à travers les mécanismes administratifs prévus. Mes arguments à l'égard des autorités ont été, en substance, ceux que je viens de décrire. Parallèlement à la recherche de

solutions pour ces plaintes individuelles, j'ai recommandé qu'on élabore une politique d'ensemble d'indemnisation.

À la suite de mes interventions, deux victimes ont obtenu des sommes, l'une en rapport avec des dommages causés à sa propriété par l'escouade tactique, l'autre pour des réparations à une unité de motel après une poursuite de suspects de vol à main armée. Par ailleurs, mes démarches ont amené le ministère de la Justice à former, toujours en 1987, un groupe de travail ayant le mandat d'étudier le coût d'une éventuelle politique globale d'indemnisation des cas similaires.

Deux ans plus tard, on n'en était toujours nulle part avec cette question. À mes interrogations au sujet de l'avancement de la réflexion, les autorités du ministère de la Sécurité publique répondirent en s'engageant, en 1989, à... former un comité de travail commun avec le ministère de la Justice pour élaborer un projet de politique! Entre temps, d'autres plaintes parvinrent au Protecteur du citoyen rapportant des dommages dus aux investigations de la police; j'en fis état au ministère de la Sécurité publique, sans obtenir les mesures de compensation demandées. Tout demeurait, apparemment, suspendu à l'avis du comité quant à un programme d'ensemble.

Outre des rappels réguliers aux pouvoirs publics, j'ai traité du problème dans mes rapports annuels du temps, insistant sur l'importance d'agir sans délai additionnel en vue de mettre fin à des situations injustes.

En 1990, le comité de travail interministériel produisit son «projet de programme d'indemnisation en matière d'opérations policières causant des dommages matériels à une propriété». Après analyse du document, le Protecteur du citoyen en approuva les grands principes et livra ses commentaires au ministère de la Sécurité publique en le pressant, par la même occasion, de régler les cas déjà soumis par notre bureau. Pour toute demande d'indemnisation, on nous reporta à une date ultérieure, c'est-à-dire au moment où le plan global serait mis en vigueur. Nouvelle attente. Nouvelles lettres du Protecteur du citoyen adressées tant au ministère de la Sécurité publique qu'au ministère de la Justice au sujet de plaintes déjà décrites et de l'immobilisme en dépit des discussions et du rapport déposé.

Deux ans plus tard, soit en 1992, le ministère de la Sécurité publique nous annonça une mise en application prochaine du programme attendu.

Une année passa, et la mise en oeuvre souhaitée n'eut pas lieu. Tout au plus, les autorités du même ministère s'engagèrent-elles auprès du Protecteur du citoyen à verser une compensation dans les six dossiers de victimes de perquisitions policières que nous lui avons déjà acheminés. Demi-résultat par rapport à une vision d'ensemble des problèmes, mais nous avons quand même pris bonne note de ce premier pas. Les personnes intéressées furent avisées par nous qu'elles toucheraient sous peu une indemnité. La lettre leur parvint vers juillet 1993.

Aujourd'hui, plus de un an après, toutes ces personnes attendent encore qu'un chèque suive les bonnes intentions. Il faut dire qu'après les comités, les ébauches de projet, le rapport du groupe de travail, l'étude du rapport, le report de la mise en vigueur de la politique et toutes sortes de tergiversations, on est entré dans l'ère des coupures...

Le souci d'équité derrière le refus d'indemniser

Quelle fut, cette fois, la raison de reculer? En décembre 1993, le Protecteur du citoyen reçut l'in vraisemblable réponse : c'est par souci d'équité qu'on avait finalement décidé de ne pas donner suite aux six plaintes transmises par le Protecteur du citoyen. Pourquoi? Parce qu'il aurait été incorrect d'indemniser ces personnes-là et de ne pas faire bénéficier des mêmes mesures les gens n'ayant pas eu recours à nos services. Quant à la politique d'indemnisation, elle se révélait à cette date incompatible avec les compressions budgétaires puisque le nombre de réclamations enregistrées entre 1986 et 1993 totalisait quelque 600 dossiers et qu'elles représenteraient plus de 546 000 \$. Voilà comment on régla en bonne conscience le sort de citoyens ayant dû assumer personnellement le coût des traces laissées par les opérations policières. Bien sûr, nous mentionna-t-on, le Ministère comptait poursuivre sa réflexion et en venir éventuellement à d'autres arrangements. Mais pour l'instant, l'équité servant bien les choses, on allait en rester là.

J'ai évidemment réagi à cette conception déroutante de ce qui est juste administrativement. M'adressant aux autorités du Ministère, j'ai souligné qu'il était, de fait, tout à leur honneur de reconnaître le caractère inacceptable de compensations versées seulement à un petit groupe d'individus ayant fait appel au Protecteur du citoyen, alors que l'administration en connaissait bon nombre d'autres dans la même situation et qui devaient tout autant être indemnisés. De toute évidence, la justice commandait donc de les indemniser tous. Et ce, malgré les difficultés financières du Ministère et du gouvernement. Non pas qu'il fallait demeurer insensible à la réalité budgétaire vécue par l'État. Mais le Protecteur du citoyen ne saurait en aucun temps ignorer les besoins de justice de personnes dont tous s'accordaient à reconnaître le droit à une compensation. Par ailleurs, puisque le Ministère refusait d'indemniser ces gens au motif qu'il n'avait pas les moyens de les indemniser tous, devions-nous en déduire qu'il allait désormais rejeter toute réclamation de même nature provenant de nouvelles victimes, en alléguant l'injustice subie par les victimes antérieures? À elle seule, la question démontrait, nous semblait-il, l'urgente nécessité que des mesures soient prises afin de traiter équitablement les victimes déjà connues et pour assurer un règlement approprié des réclamations à venir. Enfin, j'ai rappelé au Ministère le trop long cheminement de cette affaire depuis 1987, et la succession de délais dans l'attente d'une politique demeurée finalement en veilleuse du fait de l'inaction des pouvoirs publics. J'ai donc fait savoir aux autorités qu'en raison de cette inertie j'allais devoir poursuivre mon enquête et comptais obtenir auprès de leurs services les renseignements suivants :

- Combien de cas similaires à ceux que nous avons déjà soumis au Ministère avait-on déjà dénombrés?
- Pour chacun d'entre eux :
 - de quelle nature étaient les événements à l'origine de la réclamation?
 - à quelle date ces événements étaient-ils survenus?
 - à combien s'élevait l'évaluation des dommages constatés?
 - comment le ministère de la Sécurité publique ou le Procureur général avaient-ils justifié leur refus d'indemniser les victimes de ces dommages?
- Quelles étaient les démarches entreprises par le Ministère pour obtenir les fonds nécessaires pour l'indemnisation de ces personnes?

Depuis lors, mes recommandations et mes demandes d'information ont donné lieu à une réponse très incomplète des autorités du Ministère, revenant sur l'historique du cas (formation des deux groupes de travail et projet de politique d'indemnisation) et précisant quelques chiffres au sujet des réclamations enregistrées entre 1986 et 1993.

En somme, voici l'exemple d'un Ministère qui s'oppose, depuis plusieurs années, à se donner à lui-même des lignes de conduite qui lui permettraient enfin de traiter des citoyens de façon juste. Cette attitude dénote de la mauvaise foi, une insouciance caractérisée à l'égard des victimes d'opérations policières, un manquement à la parole donnée, une négligence dans le suivi d'un dossier, et l'utilisation d'un prétexte inconcevable pour ne pas agir.

LE SURVEILLANT AVAIT LE REGARD AILLEURS

La Commission des valeurs mobilières aurait dû flairer l'action d'un courtier suspect. Mais l'alarme n'a jamais sonné, 600 personnes y ont perdu des sommes considérables, et les autorités responsables n'ont pas voulu compenser l'inaction d'un surveillant distrait.

En 1989, des épargnants ayant investi à perte dans des sociétés en commandite du Groupe Paré se sont adressés au Protecteur du citoyen, reprochant à la Commission des valeurs mobilières de ne pas avoir surveillé adéquatement les activités du courtier qui s'occupait du placement des parts et de ne pas avoir assuré un contrôle adéquat des prospectus préparés en rapport avec les appels publics à l'épargne.

Après enquête, le Protecteur du citoyen en a conclu que, effectivement, les épargnants sollicités par le Groupe Paré et engagés dans ses opérations n'avaient pas bénéficié de la vigilance qu'aurait dû exercer la Commission dans cette affaire. Nous avons soumis notre position à l'organisme, avons proposé des mesures de réparation à l'égard des personnes lésées et avons insisté sur le devoir de l'administration d'assumer ses torts.

Un courtier passible de tous soupçons

La Commission des valeurs mobilières n'a tout d'abord jamais pu expliquer au Protecteur du citoyen pourquoi, en juin 1986, elle a accepté d'inscrire M. Paré comme dirigeant de sa firme de courtage, alors qu'en novembre 1985, soit quelques mois auparavant, elle avait rejeté une première demande d'inscription. À l'époque, l'analyse de la Commission avait estimé, de fait, que M. Paré était un candidat «incompétent, incapable de s'autodiscipliner et qu'il n'avait pas la solidité financière requise».

Par la suite, en 1986 et en 1987, la Commission a approuvé les prospectus concernant les projets résidentiels Saint-Raphaël et Les Marronniers de Laval, phase I, alors qu'elle détenait déjà suffisamment d'information sur le comportement de la firme de courtage pour être sur ses gardes. À l'opposé, nous avons constaté que l'organisme n'a pas fait preuve de cette prudence à laquelle on se serait attendu, et qu'elle a autorisé la diffusion des prospectus concernant les deux projets alors qu'il y manquait des renseignements nécessaires pour l'évaluation du placement et de ses risques.

Notre enquête nous a aussi révélé qu'en octobre et en décembre 1987 la Commission a approuvé les prospectus concernant les phases II et III de la résidence Les Marronniers de Laval, en sachant notamment :

- que de nombreuses irrégularités décelées dans le fonctionnement de la firme de courtage au cours d'une inspection n'avaient jamais été corrigées;
- que le courtier n'avait pas satisfait à deux exigences importantes concernant, d'une part, des mesures de contrôle interne au sein de sa compagnie et, d'autre part, la publicité relative à ses projets, conditions imposées par la Commission au moment de l'inscription en vue de protéger le public;
- que le fonds de roulement de l'entreprise de courtage était presque toujours déficitaire et que ses rapports mensuels concernant ces sommes avaient tous été produits en retard;
- qu'elle n'avait jamais reçu du courtier des rapports conformes à ses exigences habituelles pour vérifier si les dates de clôture des placements liés aux projets Saint-Raphaël et Les Marronniers de Laval, phase I, avaient été respectées;
- que des changements importants s'étaient produits à la direction de la firme du courtier sans que celui-ci en avise la Commission tel que la loi l'exigeait.

Autoriser la diffusion de prospectus en connaissance de tous ces éléments constituait une faute lourde de la Commission par rapport au devoir que lui impose la *Loi sur les valeurs mobilières*.

Dès août 1987, la Commission possédait tous les éléments pour l'inciter à tenir l'enquête qui s'imposait. Celle-ci l'aurait notamment mise sur la piste de la somme de 1,2 million de dollars déposée illégalement par le courtier dans son compte bancaire. Il a été établi que ce montant provenait de la vente des parts d'une des sociétés en commandite.

Nos conclusions : efficacité accrue de l'organisme et mesures d'indemnisation

Nos conclusions dans cette affaire ont donné raison aux personnes qui se sont adressées à nos services afin de se plaindre de la conduite de la Commission. D'une part, les recours légaux n'offraient pas, dans ce cas-ci, de réelles perspectives de règlement, compte tenu des frais à assumer et des délais. D'autre part, nos pouvoirs d'enquête particuliers nous permettaient mieux qu'à quiconque de déceler les lacunes de l'organisme.

Quant aux motifs des citoyens, nous y avons également souscrit. Sans être un assureur pour les investisseurs, la Commission des valeurs mobilières est un organisme de protection dont la mission consiste, entre autres, à encadrer les activités des professionnels du marché des valeurs. Elle doit vérifier s'ils se conforment à la *Loi sur les valeurs mobilières* et si le public investisseur est valablement informé sur les placements proposés. Dans ce cas-ci, il apparaît clairement que l'organisme n'a pas rempli adéquatement sa mission de contrôle.

Ces constatations ont fait l'objet de notre rapport d'enquête sur la question, document comportant 18 recommandations dont 16 visent une efficacité accrue de l'organisme. Nous avons mis l'accent plus particulièrement sur les points suivants :

- l'importance d'un suivi plus attentif des activités des courtiers (notamment d'exercice restreint) et la nécessité de tenir compte des dossiers antérieurs des candidats à ce titre;
- la nécessité de doter la Commission de mécanismes vigilants qui assurent le respect des obligations imposées par la *Loi sur les valeurs mobilières*, obligations touchant par exemple la conduite générale du courtier, la production de rapports financiers et le contenu des prospectus;
- la nécessité de mettre en poste des employés qualifiés et en nombre suffisant pour remplir cette mission de contrôle, tout en instaurant une coordination intersectorielle qui favorise un haut rendement de l'organisation.

Nos deux dernières recommandations visaient l'indemnisation des investisseurs. Ces demandes découlaient de la conclusion du Protecteur du citoyen selon laquelle la Commission disposait amplement d'éléments pour intervenir un an plus tôt, soit en 1987, et procéder aux inspections nécessaires. Une telle opération de vérification aurait révélé non seulement le chaos comptable qui régnait dans les affaires du courtier mais aussi l'utilisation frauduleuse de certains fonds fournis par les investisseurs. Une mise sous tutelle dès l'été 1987 en aurait logiquement résulté, ce qui aurait nécessairement empêché le courtier de faire la promotion des phases II et III des Marronniers de Laval; d'où la recommandation du Protecteur du citoyen pour que ces investisseurs soient indemnisés quant à leurs pertes réellement subies.

En ce qui concerne les projets Saint-Raphaël et Les Marronniers de Laval, phase I, entrepris avant l'été 1987, il est clair que l'inspection dont il vient d'être question n'aurait pu empêcher les placements. Cependant, si les prospectus avaient été mieux rédigés, une forte proportion des investisseurs, que l'on ne saurait désigner, n'auraient vraisemblablement pas pris part au projet en y injectant leurs épargnes; de l'avis du Protecteur du citoyen, la situation justifie une indemnisation partielle pour les pertes réellement subies.

Le 31 janvier 1992, nous avons rendu publics notre rapport d'enquête et nos recommandations. Certaines de nos demandes ont été accueillies favorablement par la Commission et ont mené à des modifications fondamentales. Toutefois, la Commission de même que la ministre déléguée aux Finances, alors responsable de cet organisme, ont maintenu leur refus de reconnaître une quelconque responsabilité dans cette affaire et d'indemniser les citoyens lésés. Dans cette affaire, après que la Commission eut refusé l'ensemble de nos recommandations, y compris

celles visant l'indemnisation, j'ai eu recours à une firme d'avocats pour connaître leur avis sur la responsabilité de l'organisme. Cette firme a corroboré nos prétentions et nous avons transmis cet avis juridique à la Commission et au ministère des Finances. Le Ministère a alors, lui aussi, sollicité un avis d'experts qui est arrivé à des conclusions contraires aux nôtres. De plus, la ministre et la Commission ont toujours rejeté toute responsabilité en affirmant que le courtier avait été condamné par un tribunal criminel pour fraude et que cette condamnation démontrait que la Commission ne pouvait être tenue responsable d'une personne dans cette situation. Nous ne pouvons pas partager ici l'avis des experts consultés par les autorités publiques; nous continuons à croire que la Commission a commis des fautes lourdes dans l'exercice de son mandat de surveillance. De plus, la condamnation du courtier n'a pas pour effet d'amoindrir la responsabilité de la Commission quant à sa négligence.

QUESTIONNAIRE DESTINÉ

D'ABORD

À L'ADMINISTRATION

PUBLIQUE : LES GESTES

POSÉS RESPECTENT-ILS

LES DROITS DÉMOCRATIQUES

DE LA POPULATION?

UN NOUVEAU PACTE SOCIAL À ÉLABORER

Malgré les changements qu'il connaît, l'État moderne doit traduire par chacun de ses gestes une volonté d'agir de façon efficace, juste et démocratique. Le Protecteur du citoyen énumère ici les points de repère qui devraient permettre aux pouvoirs publics de se situer par rapport à ces impératifs et de réorienter leurs pratiques qui s'en écartent. À consulter, autant par les ministères et les organismes, décideurs et employés, que par le citoyen qui cherche à saisir quels sont les devoirs de l'appareil gouvernemental à son égard.

En résumé, l'administration doit respecter les droits démocratiques de la population, ce qui lui impose d'être transparente et responsable dans ses actes, d'assurer des services accessibles et de qualité, de traiter les citoyens en toute justice et équité et de planifier correctement la mise en œuvre de ses programmes. Bien sûr, la situation économique nécessite des adaptations et, de ce fait, on attend du citoyen qu'il prenne davantage ses responsabilités et qu'il ait recours plus spontanément à la solidarité entre les personnes et aux ressources d'entraide; mais cela ne va pas sans l'affirmation par les ministères et les organismes de leur souci de s'acquitter au mieux des différents mandats sociaux dont ils sont investis. Pour ce faire, chacun doit se poser les questions qui suivent.

1. L'administration fait-elle suffisamment preuve de transparence?

Des moyens de manifester l'ouverture nécessaire :

- 1.1** Faire part au citoyen des décisions qui le concernent en prenant soin d'en expliquer les motifs dans des termes qu'il comprend.
- 1.2** Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible.
- 1.3** S'assurer, le cas échéant, que le citoyen a bien compris l'information.
- 1.4** Indiquer clairement au client les droits et les recours dont il dispose par rapport à une décision administrative, y compris le recours au Protecteur du citoyen ou à tout autre organisme public de protection des droits.
- 1.5** Favoriser la publicité de l'information gouvernementale, et considérer le secret comme une véritable exception à la règle générale.

- 1.6 Consulter la clientèle visée au moment de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes gouvernementaux, de même qu'à l'occasion des changements apportés à ces programmes.
- 1.7 Recueillir l'avis de personnes représentatives de la clientèle au moment de la conception des dépliants d'information et des formulaires, et privilégier pour ces documents un contenu simple et vulgarisé.

2. L'administration cherche-t-elle à favoriser l'accès à ses services?

Des moyens de se rapprocher de la clientèle visée :

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

3. L'administration veille-t-elle à la légalité et à la raisonnable de ses actes?

Des moyens d'allier la rigueur au souci de l'équité :

- 3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.
- 3.2 Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux.
- 3.3 Lorsque le processus décisionnel est discrétionnaire, en encadrer les décisions par des critères et des paramètres qui permettent des applications objectives.

- 3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
- 3.5 Se donner des processus décisionnels qui préviennent l'arbitraire ou l'abus de pouvoir.
- 3.6 Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.
- 3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.

4. L'administration est-elle soucieuse de se conformer aux règles de justice naturelle?

Des moyens de favoriser une décision objective à l'égard du citoyen :

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

5. Au moment de la planification des programmes gouvernementaux, l'administration a-t-elle pour premier objectif d'agir dans le meilleur intérêt de la clientèle?

Des moyens de prévoir ce qui répondra le mieux aux attentes des citoyens :

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

6. L'amélioration des services en fonction des attentes exprimées figure-t-elle parmi les priorités de tout premier plan de l'administration?

Des moyens d'être attentif aux besoins des citoyens :

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

7. L'administration respecte-t-elle la dignité des citoyens?

Des moyens de traiter avec égards les personnes qui font affaire avec l'État :

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

8. L'administration remplit-elle ses différentes fonctions de façon responsable?

Des moyens pour l'État et ses employés de reconnaître les gestes qui leur sont imputables :

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

9. L'administration s'impose-t-elle des points de repère pour évaluer ses rapports avec ses clients? Doit-on envisager un nouveau pacte social?

Le Protecteur du citoyen compte que les repères ainsi mis en évidence guident l'appareil administratif dans ses relations avec la population, son fonctionnement quotidien, ses projets et ses réformes législatives, réglementaires et administratives.

Plusieurs pays démocratiques modernes ont adopté, au cours des dernières années, une charte des citoyens (à ne pas confondre avec une charte des

droits et libertés de la personne). Cette charte donne aux citoyens des droits très précis et oblige de manière efficace les administrations publiques à s'y conformer.

C'est en grande partie pour pallier les dangers de la redéfinition du rôle de l'État et les retombées négatives des contraintes budgétaires qu'un tel phénomène se produit. Ces transformations risquent en effet de rompre le délicat équilibre entre les pouvoirs publics et la population. Une telle charte permet non seulement d'éviter le pire mais aussi de donner à l'administration un nouveau souffle et d'affirmer encore une fois sa raison d'être : la population. Elle constitue une reconnaissance de la démocratie et de la dignité des citoyens. Elle est également un outil de changement dans les valeurs institutionnelles et sociales et les pratiques gouvernementales.

La charte devient, en sorte, un nouveau contrat social entre les pouvoirs publics et la population. C'est une forme réaliste de solidarité et de partenariat. Des politiques internes comme celle qui vise l'amélioration de la qualité des services sont, on a pu le constater, peu efficaces et méconnues. Elles sont si peu transparentes que le public n'en connaît même pas l'existence. Elles se révèlent peu mobilisantes pour les employés des services publics parce qu'elles ne leur donnent pas la marge de manœuvre nécessaire et semblent faire fi de leur jugement et de leur compétence.

Autant la décentralisation des pouvoirs publics vers les niveaux régional et local peut favoriser un meilleur exercice de la démocratie, autant il devient nécessaire de mieux ajuster les rapports entre les citoyens et les services publics :

- en tenant compte davantage tant des attentes de la population que des limites de l'administration;
- en précisant de nouveau les droits et les devoirs qui sous-tendent ou organisent ces rapports;
- en faisant appel plus souvent au jugement et à l'imagination des décideurs et des citoyens;
- en y insufflant des principes démocratiques, comme le respect de la personne et la solidarité;
- en redonnant la fierté aux clientèles gouvernementales et aux pouvoirs publics.

N'est-il pas le temps de sortir des sentiers battus et de se doter d'une sorte de nouveau pacte social pour démocratiser pleinement les rapports entre les citoyens et l'État?

LE PROTECTEUR

DU CITOYEN

A 25 ANS

PORTRAIT : LES DEMANDES D'AIDE SONT À LA HAUSSE, LA SPÉCIALITÉ DE L'INSTITUTION S'AFFIRME, ET L'ANGLE DES ENQUÊTES ÉVOLUE

Depuis sa création à la fin de 1968, l'organisme a répondu à 311 782 demandes d'aide.

Au fil du temps, il est devenu expert de ce qui est conforme à la loi et raisonnable administrativement à l'égard du citoyen. Il accorde maintenant une importance redoublée aux sources mêmes de la «maladministration».

L'escalade

En mai 1970, au terme de la première année d'activité du Protecteur du citoyen, environ 2 800 personnes s'étaient adressées à ce nouveau recours mis à leur disposition. Vingt-cinq ans plus tard, d'avril 1993 à avril 1994, dix fois plus de gens, de façon individuelle ou en groupe, se sont tournés vers le Protecteur du citoyen pour résoudre leurs problèmes, et celui-ci a alors reçu près de 28 000 appels à la rescousse...

Que valent les chiffres pour évoquer la jeune histoire du Protecteur du citoyen? Les données confirment, bien sûr, que l'organisme est plus connu qu'à ses débuts; le contraire serait alarmant et, pour ma part, j'estime que sur le plan de la notoriété l'institution a encore beaucoup à faire pour atteindre notamment les personnes les plus démunies de notre société, qui sont aussi généralement les plus éloignées des ressources d'aide. Je constate néanmoins avec satisfaction que la présence du Protecteur du citoyen s'affirme toujours davantage dans la population comme recours crédible et neutre dont l'accès facile et les moyens de justice «douce» contrastent avec la lourdeur et le coût d'autres mécanismes de résolution des différends.

Un nombre de demandes dix fois supérieur à ce qu'il était au début des années 70 témoigne également d'une montée de la conscience des droits chez les citoyens, plus enclins qu'autrefois à faire valoir leur point de vue à l'égard de l'administration. Scolarisation plus élevée, avènement des chartes des droits, présence accrue des médias, prolifération des groupes de pression et des organismes communautaires de défense des droits : les services publics font affaire plus souvent qu'avant avec des clients plutôt qu'avec des bénéficiaires soumis à la consigne. Je ne dis pas que la pleine connaissance de ce qui est juste est acquise à tous, ce serait faire abstraction de la complexité constamment accrue du monde des normes et des lois, et ce serait nier aussi qu'une part importante de la population demeure

totallement sous-représentée sur le plan de la défense de ses intérêts. Mais j'observe que le réflexe de manifester son insatisfaction et, le cas échéant, de réclamer son dû, ou ce qu'on croit être son dû, à l'appareil de l'État est plus courant qu'il y a 25 ans, ce qui est un net progrès.

À l'opposé du progrès, la détérioration du contexte économique et social a aussi été à l'origine de la hausse, encore plus marquée au cours des dernières années, du nombre de personnes qui ont fait appel au Protecteur du citoyen. L'appauvrissement de la population et les réductions dans les services gouvernementaux, deux conséquences directes de la récession, ont multiplié les cas de déroute financière. Particulièrement depuis la fin de la dernière décennie, le Protecteur du citoyen s'est donc retrouvé entre les besoins accrus des uns et les moyens réduits des autres, l'insatisfaction et les inquiétudes exprimées par les usagers des services, et les réactions, variables, des mécanismes publics à l'égard des plaintes et des réclamations.

Que signifie encore l'escalade des demandes acheminées au Protecteur du citoyen? Faut-il y voir, sur une période de 25 ans, une aggravation des problèmes déjà décelés à l'intérieur de l'appareil administratif et l'apparition d'autres travers? Selon moi, les objectifs de qualité, le souci du client, la recherche de l'équité, la notion de justice sont des valeurs qui circulent plus qu'autrefois dans la fonction publique; le passage du discours aux actes concrets et la détermination à vouloir améliorer les choses dépend évidemment des convictions des autorités et des employés. Encore une fois, les conditions économiques générales y sont pour beaucoup dans les orientations des dernières années, et l'allocation pertinente des ressources dépend en grande partie de l'esprit novateur dont on sait, ou ne sait pas, faire preuve en période de rationnement. De toute façon, le respect du citoyen par l'appareil de l'État sera toujours une priorité à promouvoir, et l'administration pourra parfois être tentée de s'en détacher pour arriver à l'équilibre des chiffres. C'est alors que le Protecteur du citoyen aura pour mission, tout comme il le fait depuis 25 ans, de rappeler la prépondérance d'un autre équilibre, celui des rapports entre l'administration et les administrés, moins quantifiable que les budgets, mais mesurable d'après le mieux-être que la clientèle en retire.

Spécialisation : la légalité et la raisonnable administrative

Dans le passé, on a associé le Protecteur du citoyen à un contrôleur, à un chien de garde de la fonction publique, à la conscience de l'administration publique. On l'a également campé dans les rôles de David devant Goliath et de Robin des Bois devant l'État... Pour ma part, j'estime que l'organisme, fort de ses 25 ans d'expérience, est surtout devenu un spécialiste en matière de légalité et de «raisonnable» des gestes posés par les pouvoirs publics.

La notion de raisonnable est certes plus complexe à définir que la légalité ou la conformité avec la loi. Mentionnons que c'est lorsqu'une décision

conforme aux lois crée néanmoins un préjudice inusité, injustifié ou non souhaité que le Protecteur du citoyen considère de son devoir de s'interroger sur la raisonnable d'une telle décision; le cas échéant, il demande des modifications aux processus, directives, politiques administratives, règlements ou lois sur lesquels elle se fonde.

En 25 ans de travail comme arbitre neutre entre l'État et la population, le Protecteur du citoyen a dû régulièrement aller ainsi au-delà des normes pour examiner la pertinence de celles-ci. Je donnerai pour exemple la politique de récupération des trop-perçus de la Régie des rentes, politique maintenue jusqu'en 1992 et qui était bel et bien conforme à la loi; jusqu'à cette date, on imposait le fardeau d'une dette totalement imprévue à des personnes âgées qui avaient touché à leur insu des sommes qui ne leur étaient pas dues par la Régie, sommes qui avaient été versées en raison d'une erreur de l'administration. La loi prévoyait que l'organisme en demande le remboursement, mais la raisonnable administrative ne pouvait certainement pas approuver de telles pratiques. Le Protecteur du citoyen a alors obtenu que le Parlement autorise la Régie à mettre fin à ses réclamations en cas d'erreur administrative non décelable par le citoyen, et ce, afin de traiter de façon plus juste les personnes concernées. Dans ce cas-ci, l'objectif visé par la loi a été d'accroître la sécurité financière des personnes à la retraite.

De la même façon, la rigidité et le manque de transparence du ministère de l'Éducation à l'égard des étudiants présentant une demande d'aide financière ont toujours actuellement des effets directs sur ses politiques et ses normes. Or, celles-ci ne vont pas à l'encontre de la loi. Mais on transgresse de façon évidente l'esprit de cette même loi qui est de favoriser l'accès aux études (voir la section intitulée «Le secret 1»).

Ce sont donc là deux situations, parmi combien d'autres, où le sceau de la conformité ne suffit pas pour rendre acceptables des comportements de l'administration qui, du point de vue du Protecteur du citoyen, portent atteinte aux droits des personnes visées.

Durant ces années d'action et de questionnement sur la finalité des lois, leur logique, leur application et leurs retombées, le travail d'enquête du Protecteur du citoyen a démontré qu'il existe tout un monde de nuances entre ce qui est légal, légitime, raisonnable et souhaitable sur le plan des actes de l'administration. Au fil des années et des quelques centaines de milliers de demandes reçues, la tâche spécialisée du Protecteur du citoyen s'est enrichie des connaissances acquises pour mieux repérer les manquements des instances publiques. Par la suite, son rôle consiste à définir la gravité des failles observées, à sensibiliser les autorités gouvernementales et à recommander des solutions de rechange afin, notamment, que ce qui est décidé par l'administration publique en vertu des lois soit aussi foncièrement raisonnable à l'endroit des citoyens.

Orientation : les sources de la «maladministration»

Une personne se plaint au Protecteur du citoyen de n'avoir pas eu accès à un recours devant un tribunal administratif en raison d'une question de dépassement des délais de procédure. Or, il apparaît que l'organisme gouvernemental normalement tenu d'informer les citoyens de l'existence et des modalités du palier d'appel ne diffuse pas suffisamment les renseignements utiles; il en résulte que bon nombre de gens ne se prévalent pas de ce droit d'être entendu. Durant ses discussions à ce sujet avec les fonctionnaires, le Protecteur du citoyen va-t-il se limiter à faire valoir cette lacune au seul avantage de l'individu qui s'est adressé à lui, ou ne va-t-il pas plutôt recommander que les explications nécessaires soient plus largement transmises, et ce, afin d'éviter la répétition des mêmes problèmes?

Un travailleur accidenté, insatisfait des montants d'indemnité qu'il reçoit, dénonce auprès du Protecteur du citoyen ce qu'il estime être une méthode injuste d'évaluation de son cas personnel. Peu après, quelques plaintes similaires suivent la première. C'est là le signe, bien souvent, que la source de la «maladministration» est plus profonde et que les revendications des citoyens ne sont parfois que la pointe visible de difficultés sérieuses. L'enquête à mener n'a-t-elle pas, dès lors, tout intérêt à avoir une portée plus globale?

À l'origine, le Protecteur du citoyen a été créé pour traiter les plaintes dans la perspective d'un règlement individuel surtout. Par la suite, l'institution a dû revoir cette conception de sa mission parce que, au-delà des faits concernant une ou quelques personnes, se présentaient régulièrement des malaises plus étendus susceptibles de toucher un groupe important de citoyens. Vingt-cinq ans après ses débuts, l'institution considère aujourd'hui que cette façon d'intervenir doit être de plus en plus privilégiée parce qu'elle agit en amont des erreurs et des fautes, qu'elle comporte une dimension préventive et qu'elle multiplie les effets correcteurs. L'action systémique, ainsi désignée parce qu'elle s'intéresse à des fonctionnements de systèmes plutôt qu'à des carences isolées, constitue la base d'un important virage de l'institution, datant de quelques années, et qui s'affirme nettement dans l'action quotidienne et continue du Protecteur du citoyen. La recherche de la source des préjudices met en cause des pratiques écrites ou non écrites, des directives administratives, des formulaires, des dépliants d'information, des règlements et des lois qui, sous certains angles, peuvent être déraisonnables ou provoquer des effets pervers, inattendus, injustes.

L'approche systémique va de pair avec l'implantation graduelle des bureaux de plaintes à l'intérieur des ministères et des organismes, recours mis en place dans plusieurs secteurs de l'administration, au cours des dernières années, à la demande du Protecteur du citoyen. J'ai eu régulièrement l'occasion de faire valoir que ces mécanismes internes étaient bien placés pour prendre en charge les insatisfactions des clients ayant eu affaire avec l'administration dont ces bureaux relèvent. Nous y dirigeons de plus en plus

les personnes dont les plaintes peuvent, selon nous, y trouver le traitement approprié. Plus tard, nous intervenons à titre de recours ultime lorsque ces situations nécessitent un examen additionnel impartial et indépendant. À cette étape, lorsque la plainte s'avère fondée, il n'est pas rare de constater que l'enquête du Protecteur du citoyen devra déborder le contexte décrit pour aller beaucoup plus loin...

Dans les années à venir, le Protecteur du citoyen compte aborder les failles de l'administration le plus souvent possible dans une vision d'ensemble des causes à l'origine des manquements et des solutions au profit de la collectivité.

Je ne saurais terminer ce chapitre sans rappeler et souligner le travail et le dévouement de mes prédécesseurs, soit M^e Louis Marceau, qui a été le premier Protecteur du citoyen, M^e Luce Patenaude et M. Yves Labonté qui a occupé le poste jusqu'en 1987.

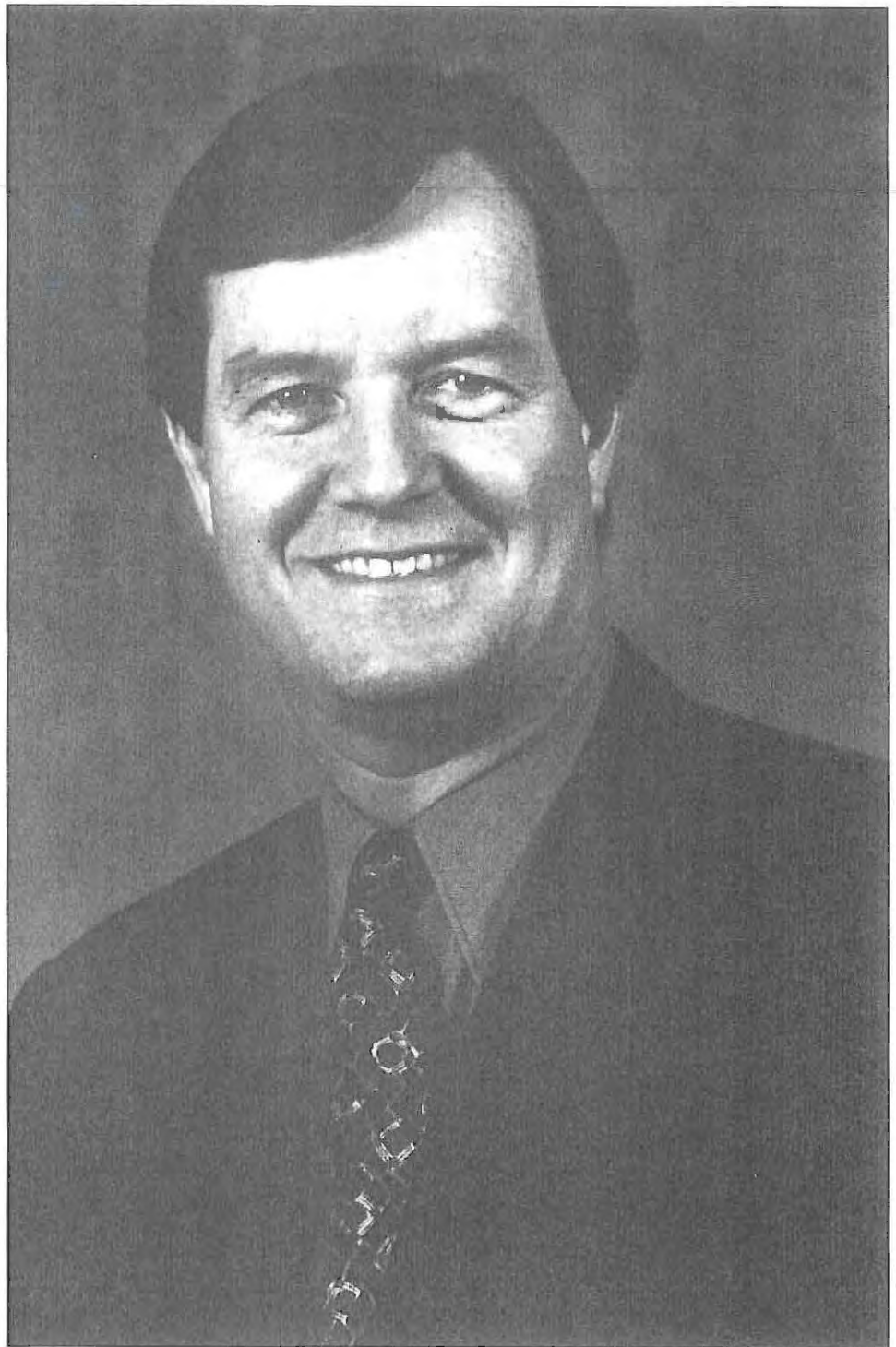
À VOTRE SERVICE CHEZ LE PROTECTEUR DU CITOYEN¹

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

¹ Personnel en poste le 31 mars 1994.



Le Protecteur
du citoyen,
Daniel Jacoby,
avocat

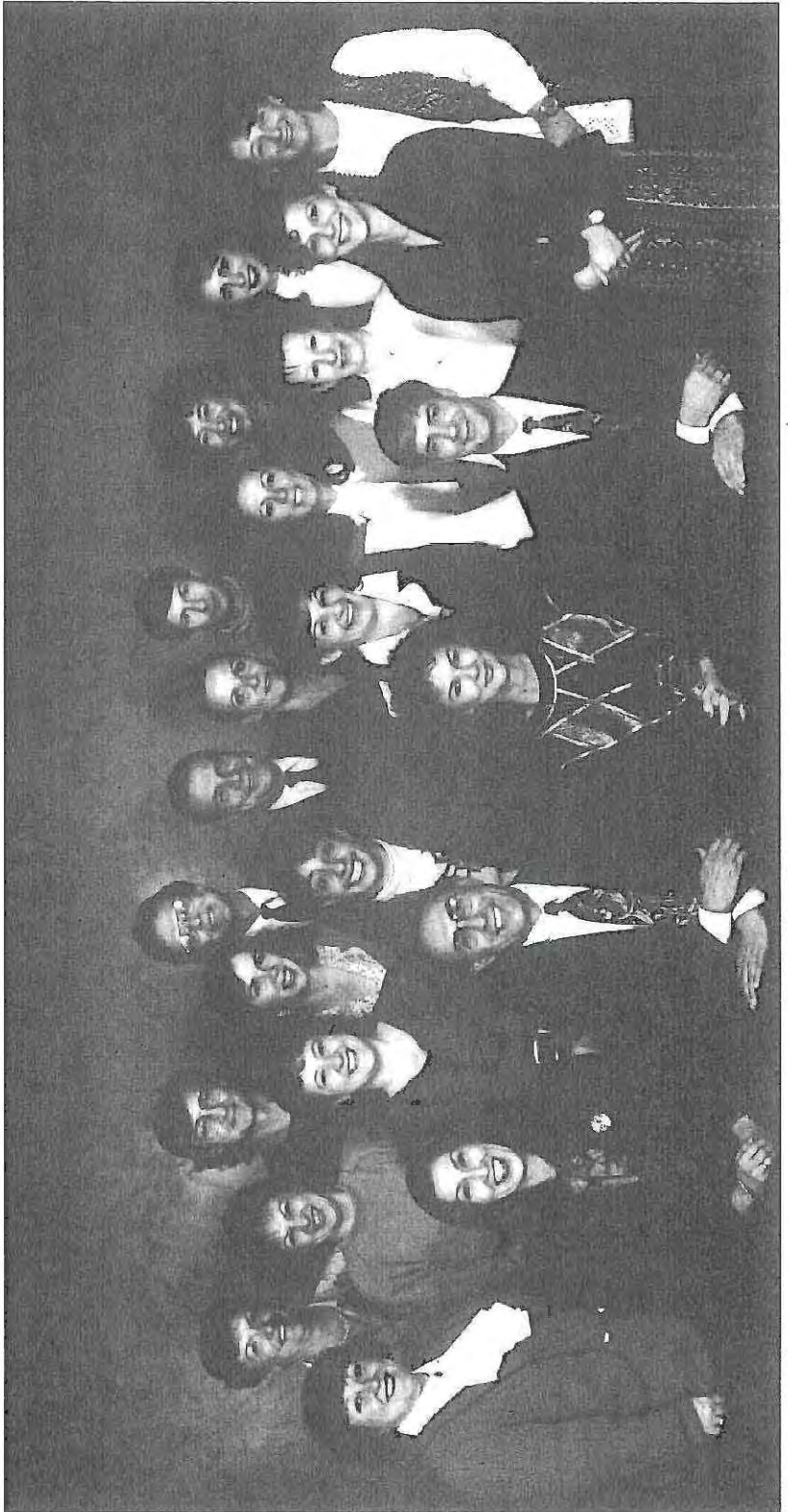


L'Adjoint au
Protecteur
du citoyen,
Jacques Meunier,
avocat



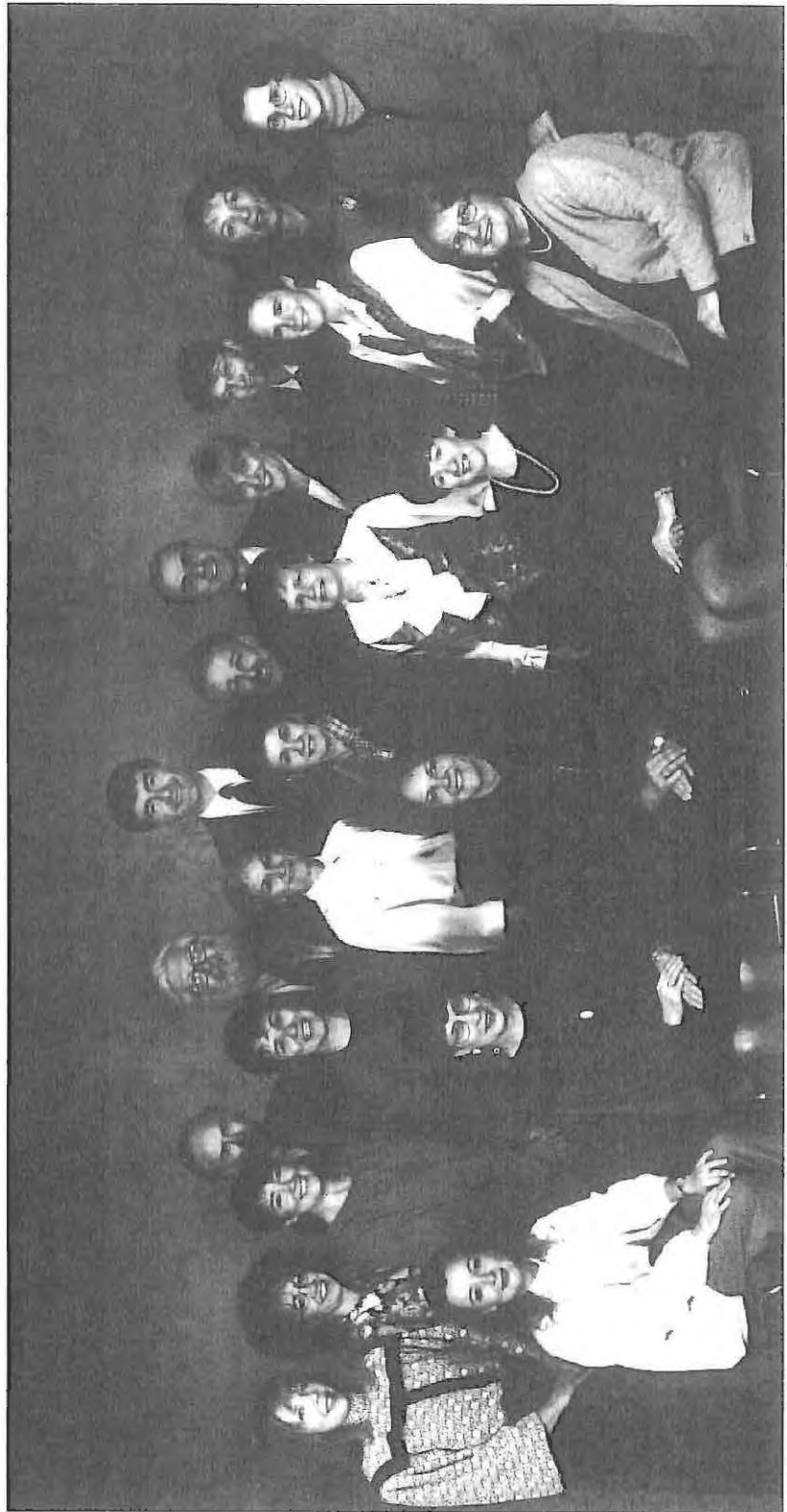
La directrice
générale
des enquêtes,
Frances Hudon,
avocate

Des employés
du bureau du
Protecteur
du citoyen
à Montréal





Des employés du bureau
du Protecteur du citoyen à Sainte-Foy ▲ ▼



**DES EXEMPLES
DE PLAINTES REÇUES
PAR LE PROTECTEUR
DU CITOYEN**

Qu'est-ce donc qu'une orthèse?

Un citoyen subit un accident de travail qui nécessite par la suite des interventions chirurgicales à la colonne vertébrale. En dépit de plusieurs chirurgies et de soins soutenus, ses douleurs s'amplifient et s'étendent au bassin. Son médecin traitant lui prescrit alors le port d'un corset lombaire et lui recommande d'utiliser des béquilles.

Le coût de cet équipement est remboursé par la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Par ailleurs, la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* prévoit qu'un travailleur peut réclamer un montant pour des dommages causés à ses vêtements par le port d'une orthèse. C'est le cas ici du travailleur qui soumet à la Commission une réclamation à cet effet. Toutefois, l'organisme refuse de donner suite à sa demande, ce qui l'incite à recourir au Protecteur du citoyen.

Les recherches de ce dernier ont démontré que la Commission n'entendait pas rembourser le travailleur car, s'appuyant sur le *Règlement sur l'assistance médicale*, elle considérait que des béquilles et un corset orthopédique étaient des aides à la locomotion et non des orthèses. Or, la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* prévoit expressément qu'on doit plutôt se référer à la *Loi sur la protection de la santé publique* pour définir une orthèse. Celle-ci y est définie comme étant «un appareil adapté à un être humain et destiné à préserver la fonction d'un de ses membres ou organes ou à restituer la fonction, à compenser pour les limitations ou à accroître le rendement physiologique de l'un de ses membres ou organes qui a perdu sa fonction, ne s'est jamais pleinement développé ou est atteint d'anomalie congénitale».

Le Protecteur du citoyen fit donc valoir à la Commission que cette dernière définition correspondait effectivement à l'équipement utilisé par le travailleur, et à l'utilisation qu'il en faisait. La Commission prit bonne note de cet argument, mais elle refusa quand même de reconsidérer sa décision. En effet, l'orthèse devait être au service d'un membre ou d'un organe, et elle ne reconnaissait pas la colonne vertébrale à titre de membre ou d'organe.

Selon le Protecteur du citoyen, pour définir un organe, il faut cependant se référer au sens donné à ce mot par les dictionnaires médicaux puisque la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* n'en fait pas mention. Ce mot y est décrit comme «toute partie du corps assumant une fonction de l'organisme» et, incidemment, on donne en exemple les fonctions de la colonne vertébrale.

Après discussion, l'organisme se rendit aux arguments du Protecteur du citoyen et accepta de défrayer le travailleur du coût des dommages causés à ses vêtements.

La loi n'autorise pas certains retours en arrière

En décembre 1991, un citoyen se blesse au dos durant son travail. Son médecin traitant évalue sa condition en juillet 1992 et atteste que la lésion dont il est victime entraîne des limites fonctionnelles. Par ailleurs, il lui attribue un certain taux d'atteinte permanente (mesure en pourcentage des séquelles), ce qui lui donne droit à une indemnité pour dommages corporels d'environ 1 400 \$ versée par la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Cette dernière admet ensuite le travailleur en réadaptation, en septembre 1992. L'étape de la réadaptation a pour but de faciliter la réintégration du travailleur dans son emploi ou dans un emploi équivalent ou, si ce but ne peut être atteint, l'accès à un emploi convenable. Un plan individualisé tenant compte de l'expérience du travailleur et de ses limites fonctionnelles est alors établi.

Mais voilà qu'en janvier 1993 l'organisme convoque le travailleur pour des examens médicaux additionnels et soumet par la suite le dossier au Bureau d'évaluation médicale qui, pour sa part, conclut qu'aucune atteinte permanente ni limite fonctionnelle ne résulte directement de l'accident. Résultat : revirement de la Commission en juin 1993 qui décide que notre citoyen est en mesure de reprendre son travail. Par conséquent, on annule son admission en réadaptation et on lui réclame les 1 400 \$ déjà versés en septembre 1992.

Saisi de cette affaire par le travailleur, le Protecteur du citoyen constata tout d'abord, dans son analyse des faits, qu'aucune des parties en cause n'avait contesté le rapport du médecin traitant remis en juillet 1992. Si cela s'était produit, la contestation aurait dû avoir lieu dans le délai de 30 jours prévu par la loi de l'époque. De plus, c'est sur la foi de ce rapport que la Commission avait rendu sa décision attestant la présence d'une atteinte permanente et de limites fonctionnelles.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen découvrit que l'entrée en vigueur en date du 1^{er} novembre 1992 de nouvelles dispositions de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* était en réalité à la base du litige. En effet, l'une d'elles permettait maintenant à la Commission d'exiger qu'un travailleur se soumette à un examen médical sans égard à la durée de la période écoulée depuis le rapport de son médecin traitant. Or, avant le 1^{er} novembre 1992, un rapport contredisant celui du médecin traitant devait plutôt être obtenu dans un délai de 30 jours suivant l'avis de ce dernier.

Les nouvelles dispositions avaient été appliquées à une situation juridique à laquelle une conclusion finale avait été apportée en juillet 1992, puisqu'elle n'avait fait l'objet d'aucune contestation. La Commission avait donc agi de façon rétroactive, ce que la loi n'autorise pas.

À la demande du Protecteur du citoyen, la Commission annula sa décision de juin 1993. Dès lors, le travailleur fut à nouveau admis en réadaptation, apprit que la réclamation de 1 400 \$ était annulée et reçut une indemnité de remplacement du revenu rétroactive d'environ 13 000 \$ pour la période de juin à décembre 1993.

LE CURATEUR PUBLIC

Le Curateur public coupe les vivres

Deux personnes âgées souffrant de la maladie d'Alzheimer sont sous la protection du Curateur public. Elles portent plainte au Protecteur du citoyen car l'organisme a décidé de ne plus leur allouer un montant d'argent pour leurs dépenses personnelles.

L'enquête du Protecteur du citoyen démontra que ces personnes avaient amassé des économies substantielles au cours de leur vie. Elles avaient même réussi, alors qu'elles étaient sous curatelle, à retirer des sommes importantes provenant de placements.

Jusque-là, le Curateur public ignorait l'existence de ces placements, mais dès qu'il l'apprit, il voulut, à juste titre, savoir ce que ces personnes avaient fait des montants. Devant leur refus de révéler quoi que ce soit, il décida de couper les vivres à ses protégées pour les contraindre à livrer les renseignements. L'organisme continua bien sûr de payer le loyer et les comptes mensuels, mais il limita les autres dépenses à une carte de crédit, dont la limite était fixée à 200 \$, et qui fut même annulée quelque temps plus tard.

Réduits à la mendicité, les deux citoyens désiraient maintenant quitter le pays et ne plus demeurer sous curatelle bien que leur inaptitude à s'occuper d'eux-mêmes et à gérer leurs biens justifiait entièrement l'existence d'un régime de protection. Ils voyaient d'un mauvais œil toute ingérence d'un organisme gouvernemental dans leurs affaires et craignaient même de se présenter au bureau du Curateur public afin de clarifier la situation. Le Protecteur du citoyen convint alors de rencontrer avec eux les responsables de leur dossier au Curateur public afin évidemment de remettre en cause les méthodes utilisées par l'organisme pour obtenir les renseignements voulus et aussi d'en arriver à une entente satisfaisante pour la fixation d'un budget pour les dépenses personnelles.

Après discussion entre les parties, il fut convenu d'ouvrir un compte en banque à chacune des deux personnes, dans lequel serait versé mensuellement un montant d'argent qu'elles pourraient dépenser ou faire fructifier à leur guise.

La protection de l'esturgeon jaune : a-t-on pensé à en aviser les pêcheurs?

Il y a quelques années, les milieux scientifiques ont établi que la situation de l'esturgeon jaune devenait critique, et qu'on devait mettre fin à l'usage de la ligne dormante comme moyen de capture de cette catégorie de poissons. C'est alors que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation procéda à l'annulation de nombreux permis de pêche pour réduire la surexploitation de cette espèce dont la survie à long terme paraissait menacée.

Une personne dont le permis de pêche avait ainsi pris fin s'adressa au Protecteur du citoyen et fit valoir que cette annulation, effectuée sans préavis, la privait de la plus grande part de ses revenus sans aucune mesure compensatoire. Elle s'en prenait donc au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, tandis qu'une plainte similaire avait été acheminée au Protecteur du citoyen à l'encontre, cette fois, du ministère de l'Environnement et de la Faune.

L'enquête du Protecteur du citoyen permit de démontrer que ce dernier ministère était de fait à l'origine de la situation puisque c'est de lui que provenait la décision d'abolir l'usage de la ligne dormante pour la capture de l'esturgeon jaune en raison de considérations écologiques.

Toutefois, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation portait ici sa part de responsabilité puisqu'il avait comme mandat de délivrer les permis de pêche en question. Dans la prise de décision au sujet de l'abolition de la pêche à la ligne dormante pour la sauvegarde de l'esturgeon jaune, les deux ministères avaient partagé le même point de vue concernant la nécessité des mesures de protection, mais c'est le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation qui avait exprimé certaines réserves : selon lui, il était évident que des pêcheurs allaient être fortement pénalisés par la suppression de l'activité qui leur garantissait un revenu; avait-on songé à compenser les pertes? Cependant, aucune suite n'avait été donnée à ces observations.

Dans cette affaire, le Protecteur du citoyen ne remettait nullement en cause le bien-fondé de la décision proprement dite visant à préserver une espèce en danger puisqu'elle reposait sur des études scientifiques appropriées. Il s'interrogeait plutôt sur sa mise en application qui avait été faite sans information préalable aux pêcheurs, sans période de transition et à moins d'un mois de l'ouverture de la saison de pêche. Du jour au lendemain, les pêcheurs avaient ainsi appris abruptement qu'ils seraient désormais privés d'un important moyen de subsistance.

Mis au courant depuis longtemps de la décision du ministère de l'Environnement et de la Faune, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation aurait dû en aviser rapidement les pêcheurs visés et négocier des mesures transitoires afin d'amoindrir les répercussions de la mesure de protection. Cela n'avait pas été fait, et le Protecteur du citoyen fit observer au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation son manquement à l'égard des pêcheurs. Il lui demanda, par la même occasion, de remédier à la situation et de lui faire part des moyens envisagés pour traiter équitablement les victimes.

Le Ministère accepta la position du Protecteur du citoyen et l'informa qu'une mesure transitoire avait été négociée avec le ministère de l'Environnement et de la Faune et que sa mise en application serait menée parallèlement à une campagne d'information adéquate auprès des pêcheurs. La mesure consistait en fait à délivrer un permis de pêche pour la saison en cours, mais seulement aux pêcheurs commerciaux ayant utilisé la ligne dormante au cours des deux dernières années. Au terme de la saison, son usage serait définitivement aboli. L'arrangement parut satisfaisant et respectait davantage le droit des citoyens d'être informés correctement de politiques nouvelles ayant une incidence directe sur leur revenu.

LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Sans raison valable, le Ministère s'obstine à maintenir une attitude injuste

La jeune femme dont il est question ici est une étudiante chef de famille monoparentale qui doit emménager avec un nouveau conjoint au début de l'automne. Quelques mois auparavant, elle s'adresse à la responsable de l'aide financière de son cégep pour connaître le statut sous lequel elle devra s'inscrire lorsqu'elle présentera sa demande d'aide financière au ministère de l'Éducation. On l'informe alors que, selon les politiques administratives du Ministère, elle devra déclarer son statut de conjointe à l'automne au moment de sa demande de bourse.

Par ailleurs, au cours du mois d'août, l'étudiante est en quête d'une garderie pour ses trois enfants. La responsable d'un des établissements visités lui suggère de déclarer immédiatement son statut de conjointe à l'Office des services de garde afin de simplifier le processus de demande de subvention pour ses frais de garde et d'obtenir la place demandée. C'est ce que fait la jeune femme.

Le Ministère, ayant obtenu cette information, décide alors de faire enquête sur la situation précise de cette personne. On suspend l'analyse de la demande et on l'accuse de fausse déclaration pour vie maritale. De ce fait, l'étudiante se voit privée d'aide financière pendant les mois de septembre et d'octobre, et ce, malgré le fait que son statut de chef de famille monoparentale lui aurait normalement valu d'obtenir son aide plus rapidement. Les

interventions répétées de la jeune femme et de la responsable de l'aide financière de son cégep pour expliquer cette déclaration contradictoire et prouver sa bonne foi restent vaines : le Ministère refuse toute explication ou rencontre et maintient son enquête de déclaration mensongère. À la fin du mois d'octobre, l'étudiante fait donc appel au Protecteur du citoyen.

Après enquête, ce dernier considéra que le Ministère n'avait de toute évidence aucun motif valable pour poursuivre une telle enquête. D'ailleurs, dès la première intervention du Protecteur du citoyen, l'administration accepta de mettre fin à ses recherches, traita la demande d'aide et fit délivrer le certificat de prêt à l'établissement d'enseignement fréquenté par l'étudiante. Cette dernière dut toutefois recourir à nouveau aux services du Protecteur du citoyen pour faire accélérer le traitement de sa demande de bourse. En effet, dans les cas de ce genre où des délais ont déjà retardé la décision, le Ministère a pour habitude de traiter la demande comme un nouveau dossier au lieu de chercher à accélérer les choses pour ne pas pénaliser davantage l'étudiant qui a attendu, d'où une deuxième intervention du Protecteur du citoyen pour hâter le processus.

LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Des assouplissements en matière d'aide financière aux étudiants

Un étudiant originaire d'Afrique porte plainte au Protecteur du citoyen à la suite du refus du ministère de l'Éducation de lui accorder toute aide financière au-delà de son prêt. Le Ministère allègue que son dossier est incomplet, car il ne peut confirmer l'occupation de son épouse qui réside toujours en Afrique. L'analyse de son dossier en vue de l'octroi d'une bourse est donc suspendue.

L'enquête du Protecteur du citoyen révéla qu'en 1990 le *Règlement sur l'aide financière aux étudiants* prévoyait que les étudiants résidents permanents dont les parents habitaient à l'extérieur du Canada ne seraient plus soumis à une contribution parentale (montant d'argent que l'étudiant est présumé recevoir de ses parents pour l'aider à poursuivre ses études). Curieusement, dans le même règlement, il n'y avait aucune exemption de contribution pour un étudiant dont le conjoint n'habitait pas au Canada. Toutefois, après plusieurs plaintes d'étudiants ayant éprouvé des difficultés considérables à rejoindre leur conjoint à l'extérieur du Canada afin qu'il remplisse les formulaires exigés par le Ministère, celui-ci avait annoncé que le problème serait résolu pour l'avenir et que les dispositions relatives aux parents demeurant à l'étranger s'appliqueraient désormais aux conjoints dans la même situation. Cependant, cette modification en vigueur depuis le début de l'année d'attribution 1993-1994, et qui faisait en sorte qu'on n'exigeait plus de contribution du conjoint résidant à l'extérieur du Canada, ne s'appliquait, aussi étrange que cela puisse paraître, que si ce conjoint n'était pas aux études à temps plein.

Or, en raison de la situation politique régnant dans le pays de l'étudiant, ce dernier n'avait pu communiquer avec son épouse et ne pouvait donc affirmer qu'elle n'étudiait pas à temps plein. Expliquant sa situation au Ministère dans une déclaration assermentée, il se vit malgré tout refuser l'accès à l'aide financière demandée.

De l'avis du Protecteur du citoyen, il n'était pas pertinent dans le cas d'un conjoint qui est à l'extérieur du Canada de faire une distinction selon l'occupation de ce dernier. Cette distinction formulée dans le règlement perpétuait le problème d'accès à des informations qu'il n'était pas toujours possible d'obtenir en raison notamment de la situation politique et sociale existant dans certains pays. C'est ce qu'il fit valoir au Ministère durant son intervention en lui demandant de donner suite à la demande de l'étudiant sans plus attendre. Deux semaines s'écoulèrent encore avant que les autorités compétentes rendent finalement une décision favorable pour le jeune homme qui eut droit à une bourse d'environ 3 700 \$. De plus, le Ministère assura le Protecteur du citoyen que le règlement en question serait modifié pour l'année 1994-1995.

LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Service 24 heures déficient

La chute des taux d'intérêt ayant grevé sérieusement ses revenus, une citoyenne se voit dans l'obligation de faire appel à un programme social destiné aux personnes âgées dans le besoin. Pour y être admissible, elle doit notamment fournir un certificat d'état civil dont elle fait la demande au ministère de la Justice tout en prenant soin de payer le supplément exigé afin que le document soit délivré dans un délai de 24 heures. Or, cinq semaines plus tard, elle n'a toujours pas reçu son certificat. Ces délais indus ont comme effet non seulement de retarder son admissibilité au programme, mais également de la placer dans une situation financière extrêmement précaire.

Saisi de l'affaire par cette citoyenne, le Protecteur du citoyen est immédiatement intervenu auprès du Ministère afin de lui faire part de l'urgence. Peu après, il reçut la confirmation que le document était prêt et qu'un remboursement serait en outre acheminé à la citoyenne compte tenu qu'elle avait payé un montant additionnel pour un service qu'elle n'avait pas reçu.

Ce cas illustre l'engorgement du nouveau registre unique informatisé et centralisé mis en place lors de la réforme de l'état civil en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1994. Cette réforme est venue modifier en profondeur toute la procédure de demande des documents d'état civil, et le Directeur de l'état civil agit maintenant comme seul administrateur du système mis en place.

Variations sur un même programme : des bureaux locaux du ministère de la Sécurité du revenu interprètent les normes de façon différente

En décembre 1992, une jeune mère de famille monoparentale est déclarée admissible aux prestations de la sécurité du revenu. Déterminée à poursuivre des études, elle s'informe des possibilités qui s'offrent à elle pour réaliser son projet, tout en recevant ses prestations. L'agent responsable de son cas au ministère de la Sécurité du revenu lui fournit une série d'informations, et c'est donc avec l'aide de cet employé qu'elle dresse son plan d'action en mai 1993 : en vertu du programme de retour aux études post-secondaires pour chef de famille monoparentale, elle choisit d'entreprendre une formation qui est toutefois offerte dans une autre région et qui l'oblige à déménager. Le Ministère accepte de lui allouer une prestation spéciale pour ses frais de déménagement. Par la suite, on transfère son dossier au bureau local de sa nouvelle région de résidence.

Or, en août 1993, ce bureau rend une décision selon laquelle la jeune femme ne peut avoir accès au programme qui l'intéresse en raison de son statut d'étudiante. En conséquence, l'administration annule le versement de l'aide. Au terme de démarches infructueuses pour corriger la situation, elle s'adresse au Protecteur du citoyen.

L'enquête de ce dernier a révélé que l'admissibilité à cette mesure dépendait de deux critères : être chef de famille monoparentale et être prestataire de la sécurité du revenu depuis au moins 24 mois depuis les 36 derniers mois. La citoyenne ne se conformait effectivement pas à la seconde exigence puisqu'elle ne bénéficiait d'une indemnité que depuis neuf mois. Elle se voyait donc attribuer le statut d'étudiante, ce qui l'obligeait à s'adresser plutôt au ministère de l'Éducation pour obtenir le financement désiré.

De l'avis du Protecteur du citoyen, la jeune femme subissait cependant un préjudice injustifié car le bureau du ministère de la Sécurité du revenu auquel elle s'était adressée au départ pour élaborer son plan d'action l'avait considérée comme admissible, par erreur, à la mesure choisie. L'organisme devait donc reconnaître sa responsabilité dans cette affaire. Le Protecteur du citoyen recommanda de réintégrer la citoyenne dans le programme et obtint, dans cette démarche, la collaboration du Service des renseignements et plaintes du Ministère. Peu après, la prestataire fut informée qu'elle pouvait poursuivre son projet initial tout en touchant l'aide financière du ministère de la Sécurité du revenu.

Les absents avaient terriblement tort!

Le ministère de la Sécurité du revenu offre à ses prestataires différentes mesures pour les aider à réintégrer le plus rapidement possible le marché du travail. Le programme de rattrapage scolaire est une des formules mises en avant pour favoriser le retour à l'emploi, et la situation décrite ci-après y est liée.

Mentionnons d'abord que, dans sa politique de rationalisation rattachée à ce programme, le Ministère a notamment imposé des limites au nombre de personnes pouvant être admises aux mesures de rattrapage scolaire. Les exigences posées n'ont toutefois entraîné aucune modification quant à la façon de contrôler les présences des prestataires à leurs cours. Dès lors, ce sont les agents qui disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer si un prestataire s'absente trop souvent des séances de formation. Le cas échéant, on peut ainsi mettre fin à sa participation.

S'inscrivant dans cet effort global de rationalisation, un bureau local du Ministère avait cependant trouvé un moyen pour le moins radical d'inciter les participants à être assidus : une seule absence non motivée entraînait sur-le-champ l'exclusion du prestataire participant au programme. Cette règle avait même été entérinée par le bureau régional.

Le Protecteur du citoyen dut intervenir à la suite d'une plainte d'un jeune homme victime de cette nouvelle pratique. Celui-ci n'avait pu envoyer sa fille à la garderie pendant une journée car elle était malade. Malgré ses explications, le bureau local avait refusé de lui permettre de poursuivre sa formation...

Le Protecteur du citoyen jugea cette règle nettement abusive et non conforme aux orientations générales du Ministère. Son intervention permit finalement de rétablir le droit de participation du jeune homme au programme de rattrapage scolaire.

N'y avait-il pas lieu, de la part du ministère de la Sécurité du revenu, de faire preuve d'un flair élémentaire?

Le cas qui suit concerne un bénéficiaire de la sécurité du revenu qui se trouve aux prises avec de graves problèmes de santé mentale. Dans de fréquents épisodes de délire, il prétend être sur le point d'obtenir d'importantes sommes d'argent de plusieurs personnes et de sociétés commerciales. C'est toujours sous l'effet de sa maladie qu'il affirme également devoir toucher prochainement des mois de salaire impayés. Au bureau local du ministère de la Sécurité du revenu qui a charge de son dossier, on

prête attention à ses propos, tout en lui suggérant d'exercer ses recours. Le prestataire est perçu, en fait, comme une personne au comportement déroutant, mais cela n'empêche pas l'administration d'établir bientôt que l'individu n'effectue pas les démarches nécessaires pour récupérer des montants dus. Le Ministère juge alors conforme aux normes en vigueur de cesser toute forme d'aide puisque le citoyen refuse de recouvrer des revenus qui devraient lui être versés.

Incapable de réagir, le prestataire sombre dans la dépression. Il cesse de payer son logement et ses autres factures. Résultat : la propriétaire de l'immeuble qu'il occupe obtient de la Régie du logement qu'il soit expulsé; la compagnie de téléphone interrompt le service et sa compagnie d'électricité est sur le point de faire de même. Au fil de tous ces événements, l'individu fait appel au Protecteur du citoyen.

L'intervention de ce dernier permet, d'une part, de convenir avec la propriétaire qu'elle accorde au citoyen un délai de quelques jours avant l'expulsion afin qu'il se trouve un nouveau logement. D'autre part, il obtint du Ministère qu'il rende le citoyen à nouveau admissible à l'aide.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen fit part au Ministère que cette personne n'aurait jamais dû être placée dans une telle situation en raison de sa vulnérabilité. Le Ministère répliqua qu'il n'avait pas les moyens de prévenir ces cas étant donné sa trop vaste clientèle. De plus, en ce qui concernait le prestataire, aucun rapport médical n'avait pu être produit car cette personne ne se considérait pas comme malade et refusait de fournir le moindre avis professionnel sur sa santé.

Cette réponse amena le Protecteur du citoyen à rappeler aux autorités l'existence d'une directive selon laquelle un médecin désigné par le Ministère peut produire un rapport médical lorsqu'un prestataire refuse de fournir l'attestation nécessaire en raison de ses problèmes psychiatriques. Or, il s'avéra qu'aucun des fonctionnaires du Ministère ayant dû intervenir dans l'affaire n'était au courant de cette directive. Tout en convenant que c'était là une procédure exceptionnelle, le Protecteur du citoyen souligna au Ministère que cette façon de faire aurait pu éviter de léser le prestataire et d'autres personnes dans la même situation.

LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Toute plainte mérite réponse

Un détenu insatisfait du traitement qu'il reçoit durant sa période d'incarcération recourt au système de traitement des plaintes de l'établissement où il se trouve pour tenter d'améliorer sa situation. Il en est à la fin de sa sentence et quittera le centre de détention dans cinq jours, mais il tient quand même à porter plainte auprès du service prévu à cet égard. Dans son cas, il s'agit d'un recours auprès du Directeur de la détention au

ministère de la Sécurité publique, autorité qui a compétence sur l'ensemble du réseau des établissements carcéraux. Notons que le détenu s'adresse à cette instance qui représente un palier de niveau supérieur parce qu'il n'a pas obtenu satisfaction auprès des recours internes du centre où il est incarcéré.

Le temps passe, le détenu est bientôt remis en liberté et aucune suite n'a été donnée à sa démarche. Même s'il n'est plus en milieu carcéral, le citoyen tient à ce qu'un avis soit rendu concernant la plainte qu'il a formulée. Ce n'est finalement que deux mois plus tard, à la suite de nombreuses démarches de sa part, que la réponse lui parvient. Dès lors, il estime qu'au-delà du verdict rendu on n'a pas respecté son droit d'être entendu par l'entremise du service des plaintes qui est supposé agir avec diligence. Il fait donc appel au Protecteur du citoyen.

Durant l'enquête de ce dernier, le ministère de la Sécurité publique expliqua qu'on avait suspendu l'analyse de la plainte en raison de la libération du jeune homme. Celle-ci était survenue deux jours avant l'expiration du délai de réponse de sept jours qui devait être respecté par le responsable du traitement des plaintes.

Or, selon le Protecteur du citoyen, il était difficile d'accepter que la libération du détenu décharge le Ministère d'une responsabilité importante, soit celle de répondre aux plaintes qui le concernent. Par ailleurs, on connaissait les coordonnées du jeune homme ce qui permettait de faire part à ce dernier de la décision de l'administration. Sur le plan des principes, il est évident que si une personne incarcérée dénonce, par l'intermédiaire du système de traitement des plaintes, une situation qui lui est ou lui aurait été préjudiciable, l'administration se doit d'effectuer les vérifications qui s'imposent afin d'évaluer le bien-fondé des allégations, et ce, afin d'offrir un meilleur service à la clientèle non seulement dans un cas donné mais aussi pour l'avenir.

Le Ministère avoua au Protecteur du citoyen que la position du Ministère, déjà établie et très claire à ce sujet, n'avait pas été appliquée dans ce cas. Celle-ci s'articulait ainsi : «Une réponse est acheminée à chaque personne plaignante, qu'elle soit à l'établissement d'où origine la plainte, qu'elle ait été transférée entre temps à un autre établissement ou qu'elle ait été libérée sous un motif ou un autre.»

LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Le respect des personnes détenues dans les propos qu'on tient à leur égard

Durant les derniers mois, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du directeur d'un centre de détention au sujet du comportement d'un de ses gestionnaires. En effet, au cours de l'année, celui-ci avait tenu des propos irrespectueux à l'endroit des personnes incarcérées en présence de deux représentants du Protecteur du citoyen.

Ce dernier fit part de son inquiétude au directeur concernant de tels propos tenus à l'égard de personnes incarcérées. Les services correctionnels assument notamment une mission de réhabilitation des détenus, et ce volet de leur mandat commande le respect des individus que l'on doit aider.

Il apparaissait en outre au Protecteur du citoyen que si les écarts de langage qu'il avait constatés ne pouvaient être tolérés d'aucun membre du personnel, le manquement était encore plus grave lorsqu'il mettait en cause un gestionnaire de l'établissement : comment exiger de son personnel le respect envers les détenus si une personne en autorité employait elle-même ce langage? Ce comportement était d'autant plus inacceptable que le détenu, pour sa part, pouvait être sanctionné s'il employait un langage injurieux à l'égard du personnel.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le directeur de l'établissement informa ce dernier qu'une mesure disciplinaire avait été prise contre le gestionnaire impliqué dans cette affaire. Il tint à préciser par ailleurs qu'il partageait les vues du Protecteur du citoyen quant au respect des personnes incarcérées.

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERNATIONALES,
DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES

Le raccourci est la voie la plus simple

Le citoyen dont il est question ici est un immigrant diplômé d'un établissement d'enseignement renommé dans son pays d'origine. Il vit au Québec depuis peu, est en quête d'un emploi, et c'est la raison pour laquelle il désire faire établir la valeur des études universitaires qu'il a terminées avant son arrivée. Dès lors, il adresse une demande à cet effet au ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles qui a pour mandat de donner son avis sur l'équivalence pour les diplômes étrangers, c'est-à-dire ce à quoi correspond la formation acquise hors du Québec au regard de nos programmes d'enseignement.

Or, six mois plus tard, n'ayant toujours aucune nouvelle du ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles, l'immigrant fait part au Protecteur du citoyen de ce délai d'attente qu'il juge inacceptable.

Au cours de son enquête, le Protecteur du citoyen apprit que le cheminement de la demande traînait parce qu'on ne disposait d'aucune information concernant l'institut national autrefois fréquenté par l'étudiant. Avant de délivrer quelque reconnaissance officielle, les services gouvernementaux devaient en savoir davantage sur le statut, le mandat et le rayonnement de l'établissement en question. Dans ce cas-ci, le Protecteur du citoyen constata qu'on avait tardé à prendre les initiatives nécessaires pour obtenir les précisions souhaitées et qu'il était plus que temps d'y consacrer les

énergies nécessaires. Le Ministère avisa alors le Protecteur du citoyen qu'il allait maintenant consulter un organisme international avec lequel il avait déjà fait affaire et qui agissait à titre de banque de renseignements spécialisée dans les programmes de formation universitaire.

Toutefois, les semaines s'écoulèrent, et la réponse attendue n'arriva pas. Devant l'inaction du Ministère, le Protecteur du citoyen suggéra alors à la personne d'utiliser d'autres voies, soit de faire appel à sa famille ou à ses amis demeurés là-bas afin qu'ils envoient rapidement le plus d'information possible sur l'institut où il avait fait ses études. Le Ministère accepta de considérer les renseignements qui seraient obtenus de cette façon. La demande du citoyen fut expédiée, les documents lui parvinrent peu après, ils furent envoyés au Ministère, celui-ci en prit connaissance et délivra bientôt l'avis d'équivalence.

Une année avait été nécessaire pour que l'avis soit finalement rendu, alors que les délais auraient pu être considérablement réduits.

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERNATIONALES,
DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES

Refus pour cause de calculs incomplets : le Ministère évalue mal la capacité financière d'un garant

Un citoyen étranger établi au Québec décide d'y faire venir sa fiancée demeurée dans son pays d'origine. À la fin de l'année 1993, il formule une demande au ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles afin de devenir le garant de cette dernière. Cela signifie qu'il s'engage à subvenir à ses besoins pour une période de dix ans et doit, pour ce faire, prouver sa capacité financière auprès du Ministère. Or, après évaluation de tous ses avoirs et revenus, le Ministère refuse de lui reconnaître cette aptitude financière à devenir le garant d'une autre personne. C'est la raison pour laquelle ce citoyen s'adresse au Protecteur du citoyen.

Ce dernier, après enquête, constata que le Ministère n'avait pas comptabilisé un revenu annuel de 16 000 \$ du citoyen provenant d'un emploi à l'université. En effet, comme cet emploi ne devait débiter qu'en janvier 1994 et que le Ministère avait effectué ses calculs en novembre 1993, ce montant n'avait pas été pris en considération. Pour en tenir compte, le Ministère exigeait que l'emploi soit stable depuis au moins trois mois. Tout cela avait donc comme conséquence de ramener les revenus du citoyen bien en deçà de la somme de 21 000 \$ fixée par le Ministère pour accéder à sa demande de se porter garant.

Le Protecteur du citoyen fit valoir au Ministère qu'il aurait dû considérer ce revenu car il s'agissait d'un emploi assuré. D'ailleurs, une confirmation écrite de l'université lui avait été fournie à cet effet.

Le Ministère prit en considération la position du Protecteur du citoyen et accepta finalement de reconnaître la capacité financière du citoyen.

LE MINISTÈRE DES FINANCES

Il arrive que le ministère des Finances se fasse trop discret

En 1990, un citoyen achète des obligations d'épargne du Québec dont l'échéance est fixée au 15 septembre 1993. Les coupons d'intérêts sont datés du 15 mars et du 15 septembre, c'est-à-dire que le détenteur peut demander deux fois par année le versement des intérêts courus sur son placement. Le 15 mars 1993, il procède à l'encaissement d'un coupon, mais la banque refuse de lui verser ses intérêts pour les six derniers mois, prétextant que ce coupon n'a aucune valeur. Il apprend par la suite que le ministère des Finances s'était prévalu, le 15 septembre 1992, de son option de rachat par anticipation d'un certain type d'obligations, dont celles qu'il détenait.

Le citoyen estime que le Ministère aurait dû l'aviser de ce rachat et demande l'aide du Protecteur du citoyen afin de récupérer les six mois d'intérêts qu'il a perdus.

Notre enquête nous permet de constater que les obligations du citoyen étaient immatriculées à son nom. Donc, comme le Ministère détenait les coordonnées du citoyen, il aurait dû l'aviser personnellement du rachat des titres avant la date d'échéance.

Reconnaissant son erreur, le Ministère accepta de verser au citoyen les intérêts perdus entre la date du rachat par anticipation et la date d'encaissement du coupon, soit entre le 15 septembre 1992 et le 15 mars 1993. Il reçut alors une somme d'environ 400 \$.

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Profil de route à respecter

À la suite de la construction d'un pont, le ministère des Transports ne procéda pas immédiatement aux travaux de réfection de la route aux abords de celui-ci. Résultat : la résidence d'un citoyen se trouvait maintenant placée en situation précaire et dangereuse, en raison principalement de la circulation automobile. Le propriétaire entreprend alors des démarches auprès du Ministère en 1989 pour trouver une solution à son problème, mais sans succès.

Appelé à intervenir dans cette affaire en 1991, le Protecteur du citoyen commença tout d'abord son enquête par une visite des lieux, ce qui confirma les allégations du citoyen. Il recommanda donc aux autorités compétentes

de déménager, à ses frais, la résidence du citoyen dans un endroit convenable. Or, pour des raisons budgétaires, le Ministère refusa de donner suite à la recommandation du Protecteur du citoyen, mais il proposa d'installer une glissière de sécurité face à la propriété du citoyen comme solution à court terme. Ce réaménagement aurait cependant eu comme effet négatif de lui faire perdre l'usage d'une partie de sa propriété en restreignant l'accès à sa maison sur une section importante de sa façade. Le Protecteur du citoyen demanda alors au Ministère d'évaluer l'indemnité qui pourrait être versée au résidant en guise de compensation.

Après analyse, le Ministère informa le Protecteur du citoyen que la résidence en question perdrait presque la totalité de sa valeur marchande à cause du projet de glissière de sécurité devant être installée en façade. En conséquence, l'organisme se montra disposé à acquérir la propriété.

Le Protecteur du citoyen accepta la proposition du Ministère et le citoyen reçut la somme de 52 000 \$, en mai 1994, ce qui lui permit de s'acheter une nouvelle résidence située dans un endroit qui lui convenait.

Le Protecteur du citoyen fit toutefois savoir au Ministère qu'à son avis une telle solution aurait pu être envisagée plus tôt et que bien des efforts et des démarches auraient alors été épargnés.

LE MINISTÈRE DU REVENU

Frais de garde d'enfants ou frais de scolarité?

Un citoyen porta plainte au Protecteur du citoyen car le ministère du Revenu refusait de reconnaître, à titre de frais de garde d'enfants, sa réclamation de 2 600 \$ pour ses deux enfants qui fréquentaient la maternelle quatre ans et la maternelle cinq ans. Le Ministère alléguait que les 2 600 \$ constituaient plutôt des frais de scolarité et que ceux-ci ne donnaient pas droit aux déductions fiscales demandées.

Or, selon le contribuable, les frais de scolarité ne s'appliquaient qu'aux années de formation faisant partie de la scolarité obligatoire, soit à compter de la première année. À son avis, les sommes qu'il versait pour l'admission de ses enfants à la maternelle quatre ans et à la maternelle cinq ans devaient donc lui donner droit aux déductions normalement accordées aux parents dont les enfants sont inscrits à une garderie.

La loi accorde effectivement la déduction pour frais de garde aux parents dans sa situation. D'ailleurs, il existait déjà au sein du Ministère une directive précisant que les frais de maternelle cinq ans et de maternelle quatre ans étaient admis pour une déduction, de la même façon que les dépenses de garde, en milieu familial ou en garderie.

Devant les résultats de l'enquête du Protecteur du citoyen, le Ministère accepta de considérer le montant de 2 600 \$ comme frais de garde.

La Société de l'assurance automobile est appelée à favoriser l'échange d'informations entre ses différents services

La conjointe d'un citoyen décédé lors d'un accident d'automobile à la fin de 1984 formule une demande d'indemnisation cinq ans plus tard pour elle-même et ses enfants auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec. L'organisme refuse toutefois sa réclamation car elle n'a pas été produite dans un délai de trois ans à compter de la date du décès, tel que cela est prévu dans la *Loi sur l'assurance automobile*. Pour justifier son retard, la personne invoque son ignorance de la loi, mais sans succès. Au début de 1993, ayant appris l'existence du Protecteur du citoyen, elle décide d'y recourir.

L'enquête de ce dernier l'a amené à découvrir que, dès les premiers jours du mois de janvier 1985, la Société avait reçu et microfilmé le rapport de l'accident que lui avait fait parvenir l'agent de la paix intervenu sur les lieux, en vertu de l'obligation qui lui est faite par le *Code de la sécurité routière*. Ce rapport de police faisait état du décès du conjoint de la citoyenne survenu une semaine auparavant lors de l'accident d'automobile. Bien qu'elle ait possédé des renseignements suffisamment détaillés sur l'identité de la victime, la Société les a alors emmagasinés principalement à des fins statistiques au lieu de s'en servir au profit de sa clientèle accidentée.

Le Protecteur du citoyen souligna à la Société que l'information conservée ainsi dans ses dossiers aurait dû être portée à la connaissance des services d'indemnisation. Ces derniers auraient pu alors entreprendre une démarche auprès des responsables de la succession de la victime, notamment par l'envoi des formulaires appropriés pour une demande d'indemnisation.

La Société prit en considération les arguments du Protecteur du citoyen et accepta de revoir le dossier de la citoyenne. Par la suite, une nouvelle décision fut rendue, et la personne reçut une indemnité pour frais funéraires d'environ 2 300 \$. De plus, on l'invita à fournir divers documents à l'organisme afin que celui-ci établisse le montant de la rente de conjoint survivant à laquelle elle aurait droit. Elle reçut finalement un montant rétroactif d'environ 47 000 \$ et bénéficie actuellement d'une rente mensuelle de 350 \$.

Par ailleurs, au cours de son enquête, le Protecteur du citoyen a reproché à la Société le cloisonnement de ses services et a insisté sur l'importance de comparer les fichiers informatiques des deux directions touchées dans cette affaire, de façon à éviter la répétition de cas similaires. Par la suite, l'organisme informa le Protecteur du citoyen qu'il s'engageait à prendre les mesures nécessaires pour repérer le plus rapidement possible les cas de décès pour lesquels aucune réclamation n'avait été produite.

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 ou 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 1993-1994, le Bureau a assuré l'application de la *Loi sur la protection des non-fumeurs*. Il n'y a eu aucune plainte et aucun avis d'infraction n'a été délivré.

QUELQUES DONNÉES

ADMINISTRATIVES

LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES

État comparatif des dépenses pour les exercices se terminant les 31 mars 1993 et 31 mars 1994

	1992-1993	1993-1994
Personnel		
Employés réguliers	3 323 336	3 442 035
Employés occasionnels	629 477	461 816
Pension aux ex-protecteurs et adjoints	60 925	60 925
Total	4 013 738	3 964 776
Fonctionnement		
Transport et communication	481 433	421 515
Services professionnels et administratifs	222 317	250 997
Entretien et réparation	14 344	11 889
Loyer et location	559 308	474 038
Fourniture et approvisionnement	50 113	43 013
Matériel et équipement	98 267	48 360
Autres dépenses	4 259	2 695
Total	1 430 041	1 252 507
Capitalisation		
Matériel et équipement	91 104	67 820
Total	91 104	67 820
Grand total	5 534 883	5 285 103

LES RESSOURCES HUMAINES

	1992-1993	1993-1994
Les postes		
Hors cadres	2	2
Cadres supérieurs	4	4
Cadres intermédiaires	6	5
Professionnels	31	28
Techniciens	15	20
Personnel de soutien	24	18
Employés occasionnels - temps plein	7	10
Employés occasionnels - temps partiel	1	1
Total personnes / année	90	88

	Québec	Montréal
Les employés par direction en 1993-1994		
La haute direction	6	
Direction générale des enquêtes	34	24
Direction des ressources humaines et de l'administration	11	
Direction de la planification et de l'amélioration des services	3	
Direction des communications	5	
Direction des affaires juridiques et de la recherche	4	1
	63	25

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 1993 et le 31 mars 1994, alors que les tableaux 8, 9 et 10, contiennent également les demandes reçues avant le 1^{er} avril 1993 qui étaient en traitement pendant l'année 1993-1994.

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

Dans les tableaux 8 et 10, les données statistiques des ministères sont présentées selon la dénomination et la codification en vigueur jusqu'en février 1994.

TABLEAU 1

Demandes adressées au Protecteur du citoyen en 1970, 1980 et depuis l'année 1989-1990

Année	Demandes de renseignements		Demandes d'intervention		Total
1970	225	7 %	3 117	93 %	3 342
1980	714	7 %	9 003	93 %	9 717
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
1993-1994	4 890	18 %	22 879	82 %	27 769

TABLEAU 2

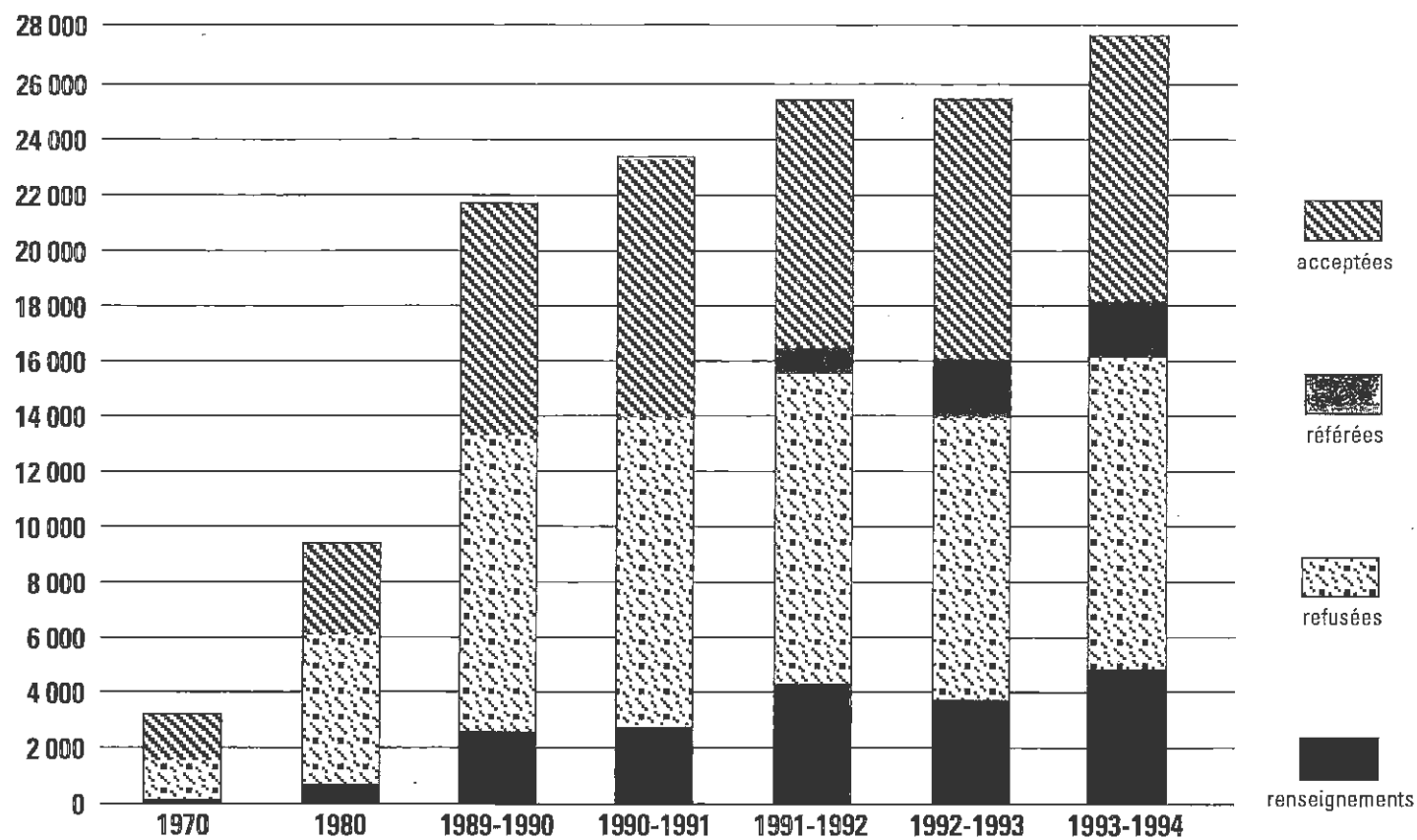
Répartition des demandes d'intervention selon leur recevabilité pour 1970, 1980, et depuis l'année 1989-1990

Année	Acceptées		Référées ¹		Refusées		Total
1970	1 775	57 %	-----	-----	1 342	43 %	3 117
1980	3 532	39 %	-----	-----	5 471	61 %	9 003
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
1993-1994	9 958	44 %	2 055	9 %	10 866	47 %	22 879

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 1989-1990 ¹



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 1992-1993 et en 1993-1994

	1992-1993		1993-1994	
3.1 Personne impliquée		%		%
Homme	14 295	55	15 120	54
Femme	11 178	43	12 293	44
Personne morale et groupe	384	2	356	1
Total	25 857		27 769	
3.2 Auteur de la demande		%		%
Personne concernée	24 087	93	25 739	93
Tiers : parent/ami	1 191	5	1 436	5
membre de l'Assemblée nationale	56	-----	55	-----
autres	326	1	394	1
Protecteur du citoyen	197	1	145	1
Total	25 857		27 769	
3.3 Langue de communication		%		%
Français	24 711	96	26 799	97
Anglais	1 112	4	946	3
Autres	34	-----	24	-----
Total	25 857		27 769	

	1992-1993		1993-1994	
	Population ¹			
3.4 Région d'origine		%		%
Abitibi—Témiscamingue (08)	151 978	2,2	579	2,2
Bas Saint-Laurent (01)	205 137	3,0	860	3,3
Chaudière—Appalaches (12)	367 953	5,3	1 405	5,4
Côte-Nord (09)	103 224	1,5	381	1,5
Estrie (05)	268 413	3,9	842	3,3
Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine (11)	105 968	1,5	330	1,3
Lanaudière (14)	334 848	4,9	1 119	4,3
Laurentides (15)	381 697	5,5	1 204	4,7
Laval (13)	314 398	4,6	751	2,9
Mauricie—Bois-Francs (04)	466 203	6,8	1 482	5,7
Montérégie (16)	1 198 187	17,4	3 472	13,4
Montréal (06)	1 775 871	25,8	6 993	27,1
Nord-du-Québec (10)	36 310	0,5	48	0,2
Outaouais (07)	283 773	4,1	697	2,7
Québec (03)	615 844	8,9	4 503	17,4
Saguenay—Lac St-Jean (02)	286 159	4,1	963	3,7
Extérieur du Québec	-----	-----	228	0,9
Inconnue	-----	-----	-----	-----
Total	6 895 963		25 857	27 769

¹ Source : Statistiques Canada, Recensement de 1991.

TABLEAU 4

Délai de traitement des demandes soumises en 1992-1993 et en 1993-1994

	1992-1993		1993-1994	
4.1 Demandes de renseignements		%		%
La journée même	3 713	95	2 321	48
En deçà d'une semaine	3 837	98	4 314	88
Total	3 906		4 890	
4.2 Demandes d'intervention refusées (excluant les demandes référées)		%		%
La journée même	10 071	96	5 051	47
En deçà d'une semaine	10 365	99	9 425	87
En deçà d'un mois	10 452	99	10 677	98
En deçà de trois mois	10 484	100	10 828	100
Total	10 489		10 866	
4.3 Demandes d'intervention référées	2 119	-----	2 055	-----

	1992-1993		1993-1994	
4.4 Interventions interrompues et demandes d'intervention retirées par le citoyen	1 350	-----	1 441	-----
4.5 Interventions terminées		%		%
En deçà d'une semaine	3 769	56	4 384	59
En deçà d'un mois	5 039	75	5 870	79
En deçà de trois mois	6 232	92	6 936	93
En deçà de six mois	6 620	98	7 306	98
Total	6 761		7 472	
4.6 Interventions en traitement à la fin de l'exercice	1 232	-----	1 045	-----
Grand total	25 857	-----	27 769	-----

TABLEAU 5

L'action du Protecteur du citoyen en 1992-1993 et en 1993-1994

	1992-1993		1993-1994	
5.1 Demandes de renseignements		%		%
Renseignement fourni	3 801	97	4 845	99
Aucune aide possible	105	3	45	1
Total	3 906		4 890	
5.2 Demandes d'intervention refusées		%		%
Information donnée sur les motifs de refus et sur les recours	10 099	96	10 791	99
Aucune communication possible	390	4	75	1
Total	10 489		10 866	
5.3 Demandes d'intervention référées	2 119	-----	2 055	-----
5.4 Interventions interrompues et demandes d'intervention retirées par le citoyen	1 350	-----	1 441	-----

	1992-1993		1993-1994	
5.5 Interventions terminées		%		%
Sans réparation				
explication de la situation	4 462	66	4 446	60
service additionnel rendu	509	8	554	7
aucune communication possible	165	3	122	2
autres	130	2	73	1
Réparation obtenue				
prestation, indemnité, subvention	446	7	321	4
diminution, annulation de la réclamation	98	1	126	2
réduction, élimination du délai	153	2	282	4
obtention du service	621	9	935	13
autres	84	1	499	7
Réparation refusée ou impossible	93	1	114	2
Total	6 761		7 472	
5.6 Interventions en traitement				
à la fin de l'exercice	1 232	-----	1 045	-----
Grand total	25 857	-----	27 769	-----

TABLEAU 6

Demandes de renseignements selon le secteur visé en 1992-1993 et en 1993-1994

	1992-1993		1993-1994	
Secteurs		%		%
Ministères et organismes du gouvernement du Québec	1 365	35	1 471	30
Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen	94	2	97	2
Réseau de l'éducation	16	-----	14	-----
Réseau de la santé et des services sociaux	66	2	85	2
Réseau municipal	64	2	82	2
Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	156	4	164	3
Secteur privé	1 756	45	2 763	57
Autres	389	10	214	4
Total	3 906		4 890	

TABLEAU 7

Motifs de refus des demandes d'intervention en 1992-1993 et en 1993-1994

	1992-1993		1993-1994	
Hors compétence		%		%
Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen	950	9	818	8
Réseau de l'éducation	233	2	223	2
Réseau de la santé et des services sociaux	516	5	622	6
Réseau municipal	737	7	784	7
Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	984	9	1 154	11
Secteur privé	5 047	49	5 005	46
Personnel visé exerçant une fonction politique ou judiciaire	526	5	361	3
Existence d'un recours adéquat	637	6	677	6
Intervention jugée non nécessaire	767	7	1 047	10
Autres	157	1	175	2
Total	10 489		10 866	

TABLEAU 8

Ministères et organismes mis en cause en 1993-1994 ¹

	INTERVENTIONS			En traitement	Total
	Sans demande de réparation	Avec demande de réparation	Autres demandes ²		
Ministères					
Affaires internationales	-----	-----	1	9	10
Affaires municipales	14	6	16	7	43
Agriculture, Pêcheries, Alimentation	13	13	17	15	58
Approvisionnements et Services	2	1	2	-----	5
Assemblée nationale	1	-----	2	-----	3
Communautés culturelles et Immigration	34	22	35	9	100
Communications	-----	1	-----	-----	1
Conseil du trésor (Secrétariat du)	-----	-----	2	-----	2
Conseil exécutif	-----	-----	2	4	6
Culture	1	2	3	4	10
Éducation	5	10	32	100	147
Énergie et Ressources	32	14	7	21	74
Enseignement supérieur et Science	366	118	291	93	868
Environnement	32	13	30	19	94
Finances	5	2	5	-----	12
Forêts	3	1	3	1	8

	INTERVENTIONS				Total
	Sans demande de réparation	Avec demande de réparation	Autres demandes ²	En traitement	
Ministères (suite)					
Industrie, Commerce et Technologie	-----	1	1	1	3
Justice	219	123	212	149	703
Loisir, Chasse et Pêche	27	15	13	4	59
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu	1 844	367	2 128	147	4 486
Revenu	457	333	456	146	1 392
Santé et Services sociaux	13	2	15	31	61
Sécurité publique	548	234	1 005	186	1 973
Tourisme	2	-----	-----	-----	2
Transports	55	23	52	22	152
Travail	3	3	27	2	35
Bureaux					
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	-----	-----	1	2	3
Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec	-----	2	3	-----	5
Coroner	-----	-----	2	-----	2
Comité					
Comité de déontologie policière	1	1	2	2	6
Commissaires					
Commissaire à la déontologie policière	3	-----	11	3	17
Commissaire aux plaintes clients distributeurs d'électricité	2	2	7	1	12
Commissaire aux plaintes de protection du territoire agricole	-----	-----	15	-----	15

	INTERVENTIONS				Total
	Sans demande de réparation	Avec demande de réparation	Autres demandes ²	En traitement	
Commissions					
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	120	24	73	30	247
Commission d'accès à l'information	6	2	16	1	25
Commission d'appel en matière de lésions professionnelles	17	7	81	1	106
Commission d'appel sur la langue d'enseignement	-----	-----	1	-----	1
Commission de la fonction publique	13	4	5	1	23
Commission de la santé et de la sécurité du travail	433	182	1 009	218	1 842
Commission de protection des droits de la jeunesse	9	2	6	3	20
Commission de protection du territoire agricole	2	-----	11	2	15
Commission des affaires sociales	6	9	73	4	92
Commission des courses du Québec	-----	-----	-----	3	3
Commission des normes du travail	35	7	67	5	114
Commission des transports du Québec	2	2	3	-----	7
Commission des valeurs mobilières	11	3	15	21	50
Commission municipale du Québec	-----	-----	2	-----	2
Commission québécoise des libérations conditionnelles	18	15	20	-----	53
Institutions					
Conseil de la magistrature	-----	-----	1	-----	1
Curateur public	52	12	51	24	139
Inspecteur général des institutions financières du Québec	34	12	42	5	93
Institut d'hôtellerie	-----	-----	1	-----	1

	INTERVENTIONS				
	Sans demande de réparation	Avec demande de réparation	Autres demandes ²	En traitement	Total
Offices					
Office de la langue française	-----	-----	2	1	3
Office de la protection du consommateur	4	-----	18	2	24
Office de planification et de développement du Québec	-----	-----	-----	1	1
Office des personnes handicapées du Québec	4	-----	3	4	11
Office des professions du Québec	9	5	4	7	25
Office des ressources humaines	-----	-----	5	-----	5
Office des services de garde à l'enfance	5	27	5	9	46
Régies					
Régie de l'assurance-maladie du Québec	286	635	209	58	1 188
Régie des alcools, des courses et des jeux	-----	-----	-----	3	3
Régie des assurances agricoles du Québec	5	1	1	2	9
Régie des loteries du Québec	6	-----	4	2	12
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	4	-----	2	5	11
Régie des permis d'alcool du Québec	1	-----	3	-----	4
Régie des rentes du Québec	175	42	196	12	425
Régie des télécommunications	-----	-----	-----	1	1
Régie du bâtiment du Québec	22	7	15	4	48
Régie du gaz naturel	-----	-----	1	-----	1
Régie du logement	56	28	138	3	225

	INTERVENTIONS				
	Sans demande de réparation	Avec demande de réparation	Autres demandes ²	En traitement	Total
Sociétés					
Société d'habitation du Québec	40	8	10	17	75
Société de développement industriel du Québec	-----	-----	2	-----	2
Société de financement agricole	6	-----	1	1	8
Société de l'assurance automobile du Québec	654	256	587	121	1 618
Tribunaux					
Tribunal d'appel en matière de prot. terr. agr.	1	-----	10	-----	11
Tribunal des professions	-----	-----	2	-----	2
Tribunal du travail	-----	1	1	-----	2
Autres ³					
	3	1	32	4	40
Total	5 721	2 601	7 126	1 553	17 001

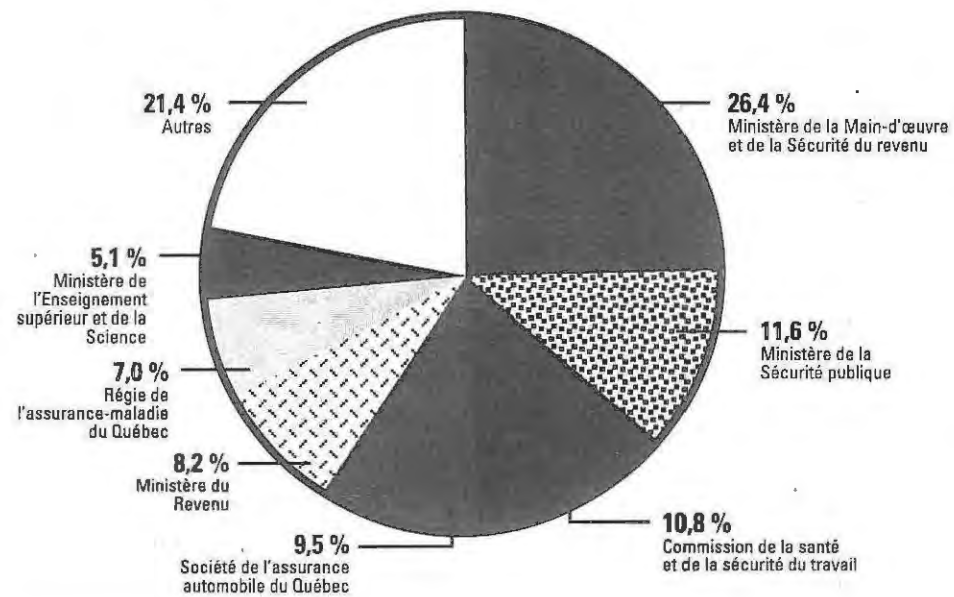
¹ Les interventions initiées avant le 1^{er} avril 1993 sont incluses.

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 1993-1994¹



¹ Comprend les interventions en traitement au 1^{er} avril 1993.

TABLEAU 9

Principaux sujets de lésions identifiés lors des interventions en 1993-1994 ¹

	1993-1994
Sujets de lésion	%
Inaccessibilité des services	26
Délai déraisonnable	25
Négligence	11
Acte déraisonnable ou inéquitable	11
Acte non conforme à la loi, aux règlements et aux directives	9
Erreur de fait	7
Information déficiente	5
Comportement et attitude répréhensible	2
Autres	2
Incohérence	1

¹ Les interventions initiées avant le 1^{er} avril 1993 sont incluses.

TABLEAU 10

Interventions avec demande de réparation en 1992-1993 et en 1993-1994 ¹

	1992-1993		1993-1994	
	Nombre total d'interventions	% avec demande de réparation ²	Nombre total d'interventions	% avec demande de réparation ²
Office des services de garde à l'enfance	9	--	32	84
Régie de l'assurance-maladie du Québec	302	56	921	69
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	34	29	26	50
Commission québécoise des libérations conditionnelles	22	14	33	45
Ministère du Revenu	667	43	790	42
Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration	33	58	56	39
Ministère de la Justice	244	33	342	36
Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche	24	42	42	36
Régie du logement	63	30	84	33
Ministère des Affaires municipales	11	27	20	30
Ministère de l'Énergie et des Ressources	42	21	46	30
Ministère de la Sécurité publique	1 112	31	782	30
Commission de la santé et de la sécurité du travail	752	26	615	30
Ministère des Transports	147	26	78	29
Commission d'appel en matière de lésions professionnelles	23	39	24	29
Société de l'assurance automobile du Québec	857	26	910	28

	1992-1993		1993-1994	
	Nombre total d'interventions	% avec demande de réparation ²	Nombre total d'interventions	% avec demande de réparation ²
Ministère de l'Environnement	50	40	49	27
Inspecteur général des institutions financières du Québec	18	22	46	26
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science	534	36	484	24
Régie du bâtiment du Québec	20	25	29	24
Curateur public	61	11	64	19
Régie des rentes du Québec	254	24	217	19
Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu	2 200	21	2 211	17
Commission administrative des régimes de retraite et d'ass.	104	19	144	17
Société d'habitation du Québec	71	34	48	17
Commission des normes du travail	54	19	42	17

¹ Ministères et organismes ayant fait l'objet d'au moins 20 interventions en 1993-1994.

² Plaintes fondées.

**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 ¹ 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 gouvernement mais uniquement sur la recommandation du Protecteur du citoyen.
Serments.	Les fonctionnaires et employés du Protecteur du citoyen doivent, avant d'entrer en fonction, 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.

¹ 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*.

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 <i>Loi sur les tribunaux judiciaires</i> (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.
Refus d'intervenir.	<p>19.1. Le Protecteur du citoyen peut refuser d'intervenir ou mettre un terme à son intervention s'il estime :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1^o 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^o que la demande d'intervention est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi; 3^o qu'une intervention n'est pas utile eu égard aux circonstances.
Intervention privée.	24. L'intervention du Protecteur du citoyen est conduite privéement.
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 <i>Loi sur les commissions d'enquête</i> (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. M^e Daniel Jacoby assume la fonction de Protecteur du citoyen.

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 privé 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, 4^e étage
Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2
(418) **643-2688**
1-800-**463-5070** (sans frais)

505, rue Sherbrooke Est, 3^e étage
Montréal (Québec) H2L 1K2
(514) **873-2032**
1-800-**361-5804** (sans frais)