

EQ  
08  
64  
13  
4/95  
Ex. 2  
IC



# LE PROTECTEUR DU CITOYEN

**7**  
**SUITES DU DERNIER RAPPORT ANNUEL**  
AMÉLIORATIONS ET PIÉTINEMENTS  
DANS LES SERVICES PUBLICS

**12**  
**PACTE SOCIAL**  
CETTE ANNÉE, LE PACTE SOCIAL  
PROPOSÉ PAR LE PROTECTEUR DU  
CITOYEN SERT D'OUTIL D'ÉVALUA-  
TION DES SERVICES PUBLICS

**ENQUÊTES  
SPÉCIALES DU  
PROTECTEUR DU  
CITOYEN**

**23**  
GESTION DES ACTES DE L'ÉTAT CIVIL

**26**  
SERVICES DE GARDE

**27**  
SÉCURITÉ DU REVENU

**32**  
AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDIANTS

**36**  
JUSTICE ADMINISTRATIVE

**PAGE CENTRALE**  
« CONNAISSEZ-VOUS VOS RECOURS ? » :  
NOTRE AFFICHE POUR GUIDER LE  
CITOYEN DANS SES DÉMARCHES  
AVEC L'ÉTAT

Sainte-Foy, le 12 décembre 1995

Monsieur Roger Bertrand  
Président  
Assemblée nationale  
Bâtiment du Parlement  
Québec (Québec)  
1A 1A4

Monsieur le Président,

Ma qualité de Protecteur du citoyen, relevant de l'Assemblée nationale du Québec, j'ai l'honneur de vous remettre le 25<sup>e</sup> rapport annuel de notre institution, sur la période du 1<sup>er</sup> avril 1994 au 31 mars 1995.

En net en relief, une fois encore, des injustices et des dysfonctionnements de l'appareil gouvernemental.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Protecteur du citoyen,

Daniel Jacoby, avocat

## Pour un état transparent

par le Protecteur du citoyen,  
Daniel Jacoby, avocat

### La transparence comme condition d'efficacité. Et vice-versa

**S'**agit-il d'une utopie ? La transparence comme ligne de conduite dans les organismes publics relève-t-elle d'une vision aussi idéale qu'inapplicable ? J'estime, bien au contraire, que la clarté et l'ouverture correspondent plutôt à la volonté de l'administration de donner aux citoyens accès à la compréhension des gestes faits par l'État et à la participation aux décisions. Ce qui est, somme toute, conforme à la mission des services publics, aux attentes légitimes des citoyens et aux valeurs à respecter en démocratie.

Conforme à la réalité ? On ne saurait ignorer les efforts dans certains secteurs de l'activité gouvernementale, mais la transparence est encore loin de se généraliser dans le langage et les orientations de l'État. Les manquements à cet égard sont fréquents. Ils me sont rapportés par des citoyens qui se plaignent à juste titre de ne pas saisir ce qu'un ministre ou un organisme a prévu pour eux, d'où la difficulté pour ces personnes de défendre un point de vue différent le cas échéant.

L'efficacité même de l'État, notamment sa capacité à répondre aux besoins de la population, se trouve donc liée à la question de la transparence dans les attitudes et les actes. C'est par exemple au nom de ce principe qu'une administration écartera d'emblée le discours dissimulateur, qu'elle aura le souci de livrer de façon rigoureuse et rapide l'information juste, qu'elle énoncera en temps opportun et en des termes compréhensibles les règles et les politiques, et qu'elle favorisera l'exercice des droits fondamentaux.

Par ailleurs, il est aussi vrai de dire que si l'État considère qu'il sert le mieux qu'il peut ses différentes clientèles, il sera plus enclin à agir au grand jour, à faire part aux citoyens des vrais enjeux et des vrais risques, à recourir à la consultation. À l'inverse, une administration éloignée de ses buts et sceptique quant à ses propres résultats sera sur ses gardes, réticente à aller au-devant des questions et de la population, à accepter les débats et à définir publiquement ses stratégies. Si tel est le contexte, on peut difficilement s'attendre que le citoyen ait une confiance à l'endroit de l'appareil gouvernemental que ce dernier n'a pas envers lui-même.

La transparence est dès lors, selon moi, à l'opposé d'une notion abstraite, un facteur d'efficacité et de crédibilité des

services de l'État. L'atteinte des objectifs fixés, la qualité dans les services suscitent à leur tour un vent favorable à la transparence au sein de l'organisation puisque, ici comme ailleurs, on affiche plus volontiers les choses lorsqu'elles se passent bien. Encore faut-il que l'administration publique demeure limpide quelles que soient les annonces à faire...

### La transparence au-delà des apparences

**L**a période des questions à l'Assemblée nationale de même que l'étude annuelle des crédits des organismes publics sont des mécanismes formels grâce auxquels l'État rend

compte de ses méthodes, résultats, budgets et prévisions. L'exercice confronte les représentants du pouvoir avec les élus de toutes les formations politiques, et on met ainsi en présence, théoriquement, les décideurs devant l'ensemble de la société. Dans les faits, les manifestations d'opposition qui en résultent sont à la base même de la vie démocratique de nos institutions, et le pouvoir ainsi interpellé se voit forcé de considérer des divergences d'intérêts et d'opinions.

En revanche, nul n'ignore que les séances imposées par la procédure et

orchestrées selon un scénario précis servent évidemment aussi l'image publique d'adversaires politiques qui utilisent une tribune. Il est donc également question dans ces moments-là d'apparence de transparence, et non plus seulement d'efforts pour clarifier le domaine des affaires publiques au profit du citoyen qui cherche à s'y retrouver.

Force est alors de constater que, en dépit des occasions où l'État doit faire rapport selon les modalités prévues, il n'est en rien dispensé de rendre d'autres formes de comptes aux clients qu'il sert quotidiennement. À mon sens, c'est d'ailleurs à l'occasion de ces contacts réguliers et répétés que la transparence dans les gestes de l'État peut le mieux se mesurer et a le plus d'effet sur l'existence du citoyen, son droit de parole et sa perception du milieu des fonctionnaires. Mais les pouvoirs publics se demandent encore trop souvent pourquoi expliquer clairement aux gens ce qui pourrait si facilement demeurer compliqué.

### Les réponses opaques

**P**rés de 30 000 demandes reçues chaque année par le Protecteur du citoyen... on devine la diversité des motifs d'insatisfaction, qu'elle soit justifiée ou non, à l'égard des services publics. Cependant, derrière la variété des situations, on



# SOMMAIRE

REQ  
808  
R24  
Q3  
94745  
F. Ex. 2  
GC  
# 1408

## 1 POUR UN ÉTAT TRANSPARENT

Des milliers de personnes font appel au Protecteur du citoyen pour cause... d'État hermétique. Or, la transparence des pouvoirs publics est à la base même de la vie en démocratie. Utopie ?

## 3 SÉRIEUX ?

D'un secteur de l'administration publique à un autre, la qualité de traitement des plaintes des citoyens varie. Considérablement.

## 4 LES ENGAGEMENTS RÉALISTES

L'an dernier, le Protecteur du citoyen proposait à l'administration son Pacte social, contrat nouveau entre l'État et ses clients. Les suites.

## 6 COÛTEUSES COUPURES

L'État fait fausse route lorsqu'il sabre dans les organismes de défense des droits.

## 7 QUELLES NOUVELLES ?

Quelles ont été les suites données au dernier rapport annuel du Protecteur du citoyen ? Bilan des progrès et des... résistances au changement.

## 10 AGENDA

### LE PACTE SOCIAL COMME OUTIL D'ÉVALUATION DES SERVICES PUBLICS

## 12 CLARIFIER LA COMMUNICATION

Certains ministères et organismes font l'effort de se montrer transparents en adoptant un langage accessible au citoyen et en donnant l'explication exacte en temps opportun. D'autres demeurent plutôt hors de portée. Des exemples tirés des deux camps.

## 16 SOIGNER L'ACCÈS AUX SERVICES GOUVERNEMENTAUX

Boîtes vocales, engorgement téléphonique dans plusieurs ministères et organismes. Des citoyens se plaignent de devoir perpétuellement appuyer sur le "1", de demeurer en attente, de ne pas obtenir la communication. Des cas de mutisme des téléphones.

## 19 RESPECTER LES DROITS, LES LOIS ET LE BON SENS

L'État ne peut se permettre d'agir dans le vague à l'égard des citoyens. Les règles doivent être claires, en même temps qu'elles ne doivent ni servir la rigidité excessive, ni le manque de souplesse en situation d'exception. Portrait d'un équilibre délicat.

## 23 RENDRE UNE DÉCISION JUSTE

Qu'en est-il du droit d'être entendu pour le citoyen qui n'est pas d'accord avec la décision qu'il reçoit de l'État ? On l'écoute ? On passe outre ? L'attitude de trois ministères.

## 24 INNOVER À L'AVANTAGE DES CITOYENS

Services publics débordés ! Voici trois réformes dans l'administration qui sont en fait trois modèles de ce qu'il ne faut pas faire au moment d'innover...

## 29 MESURER LA SATISFACTION OU L'INSATISFACTION DES USAGERS

Objectif : alléger le poids des formalités imposées au citoyen. Des résultats ?

## 31 S'ADRESSER À LA PERSONNE

Le citoyen est-il le client des services publics ou la cible de normes strictes ? Dans certains ministères et organismes, on penche volontiers pour la seconde définition.

## 35 IDENTIFIER LES CARENCES, Y REMÉDIER

Le Protecteur du citoyen en pointe quelques-unes, suggère des solutions.

## 37 L'ANNÉE EN STATISTIQUES

### POINTS DE REPÈRE

**Ministères :** Affaires internationales, Immigration et Communautés culturelles (pp.4, 7, 13, 24, 34) ; Agriculture, Pêcheries et Alimentation (pp.13, 22) ; Éducation (pp.4, 7, 11, 17, 23, 28, 30, 32) ; Environnement et Faune (p.3) ; Justice (pp.6, 8, 33, 36) ; Ressources naturelles (pp.14, 21) ; Revenu (pp.8, 16, 19, 21, 35, 36) ; Sécurité publique (p.9) ; Sécurité du revenu (pp.3, 8, 19, 20, 23, 26, 27, 28, 29, 35) ; Transports (p.22)

**Organismes :** Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (pp.9,17) ; Commission d'appel en matière de lésions professionnelles (p.5) ; Commission des droits de la personne (p.6) ; Commission des normes du travail (p.11) ; Commission de protection des droits de la jeunesse (p.6) ; Curateur public (p.33) ; Directeur de l'état civil (pp.25, 30) ; Inspecteur général des institutions financières (pp.6, 27) ; Office de la protection du consommateur (p.6) ; Office des services de garde (p.26) ; Régie de l'assurance-maladie du Québec (pp.8, 16, 19, 20, 30, 31, 33) ; Régie des marchés agricoles et alimentaires (p.12) ; Régie des rentes du Québec (pp.3, 22) ; Société de l'assurance automobile du Québec (pp.4, 7, 8, 14) ; Société d'habitation du Québec (p.14)

## RAPPORT ANNUEL 1994-1995

Protecteur du citoyen :  
Me Daniel Jacoby

Adjoint au Protecteur du citoyen :  
Me Jacques Maunier

Directrice générale des enquêtes :  
Me Frances Hudon

Directrice des communications :  
Micheline Bouzigon

Rédaction :  
Francine Legaré

Production et diffusion :  
Manon Robitaille

Secrétariat :  
Monique Sévigny

Révision linguistique :  
Hélène Dumais

Design graphique :  
Marc Duplain

Illustrations :  
Paul Bordelau

Impression :  
Litho-Acme, Québec

Imprimé sur du papier fabriqué  
à partir de fibres recyclées



Dépôt légal :  
Bibliothèque nationale du Québec, 1995

ISBN : 2-550-25191-1  
ISSN : 1203-5386

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

Toute reproduction en tout ou en partie est permise  
à condition d'en mentionner la source.

### Nos coordonnées :

Sainte-Foy  
2875, boul. Laurier, 4<sup>e</sup> étage  
Sainte-Foy (Québec)  
G1V 2M2  
Téléphone :  
(418) 643-2688  
Sans frais :  
1-800-463-5070  
Télécopieur :  
(418) 643-8759

Montréal  
505, rue Sherbrooke Est, 3<sup>e</sup> étage  
Montréal (Québec)  
H2L 1K2  
Téléphone :  
(514) 873-2032  
Sans frais :  
1-800-361-5804  
Télécopieur :  
(514) 873-4640

Internet :  
Protecteur.Citoyen@ombuds.gouv.qc.ca

English version available on request.



## Le quotidien du Protecteur du citoyen dans un journal annuel



Qui de plus normal que de chercher à accroître sa propre transparence quand on réclame le même effort de l'ensemble de l'administration au service de la population ? Mais que le Protecteur du citoyen presse les ministères et les organismes de mieux se faire comprendre de leur clientèle, voit qu'il oriente son rapport annuel vers une présentation plus accessible, qui tient compte du fait que, si peu de gens disent avoir le temps de lire, beaucoup trouvent quand même l'occasion de parcourir un journal. Autre nouveauté : la page centrale du rapport-journal a été conçue dans le but de faciliter la tâche au citoyen qui fait affaire avec l'État et qui désire défendre ses droits après avoir eu le sentiment de ne pas toucher sa juste part et avant de s'adresser au Protecteur du citoyen. Il s'agit donc d'un guide pratique pour des démarches à entreprendre dans le monde, complexe et vital, des services publics et des recours possibles. Si les difficultés persistent, la personne peut toujours s'adresser au Protecteur du citoyen, mais les efforts pour trouver les solutions doivent d'abord être tentés du côté des instances gouvernementales responsables et des mécanismes de révision prévus. À noter que cet outil d'information sera traduit en plusieurs langues dans le but de rendre ces renseignements accessibles aux différentes communautés culturelles. Nous tenons à remercier l'ensemble du personnel des enquêtes du Protecteur du citoyen qui, comme chaque année, nous a fourni sa collaboration compétente et diligente dans la production du présent rapport.

retrouve souvent l'attitude opaque de l'administration en réponse aux demandes de sa clientèle. Les renseignements inintelligibles, l'information incomplète et livrée à la hâte, le barrage des boîtes vocales, les circuits téléphoniques surchargés, bref les explications qui ne viennent pas. Selon moi, si l'administration fait en sorte de ne pas se laisser approcher, elle n'existe alors que pour elle-même et le citoyen est le dernier pris en considération.

Il en va ainsi lorsqu'un organisme public confirme par écrit à une personne son admissibilité à une aide financière, lui indique le montant accordé, mais ne lui fournit aucun des critères et des chiffres grâce auxquels elle pourrait vérifier l'exactitude des calculs. Réponse opaque pour laquelle il est d'autant plus difficile d'obtenir des précisions supplémentaires que les services responsables demeurent à peu près impossibles à joindre par téléphone. Et il est encore plus extravagant de vouloir parler directement au fonctionnaire chargé du dossier!

Dans un autre cas, des changements réglementaires interviennent, modifiant les conditions d'un programme sans préavis aux usagers et sans consultation auprès d'eux; les participants apprennent donc la nouvelle au moment même où ils subissent des pertes de droit.

Ailleurs dans l'administration, un organisme évite soiemment de signaler à des citoyens l'existence d'un recours interne de révision, de sorte que celui-ci demeure peu connu des gens qui auraient pourtant tout avantage à y faire reconnaître leurs droits.

Pendant ce temps, un ministère omet certains détails dans ses brochures et guides d'information, et l'oubli concerne des pénalités insoupçonnées en cas de retard de paiements périodiques dans lesquels il n'est déjà pas facile pour tous d'y voir clair.

Tout cela se passe alors que de plus en plus de secteurs dans l'administration adoptent des chartes et des codes d'éthique axés sur la qualité des rapports avec les citoyens. Loin de moi l'intention de dénigrer la valeur de ces engagements moraux auxquels des ministères et des organismes se promettent de bonne foi d'adhérer. Mais de tels énoncés de principes deviennent contre-productifs lorsque, dès l'affichage bien en vue, ils engendrent chez l'employé une satisfaction de lui-même qui s'appuie davantage sur le texte mis au mur que sur les réalisations concrètes. De plus, ces chartes ne fournissent généralement aucune garantie aux citoyens, car elles n'ont pas de valeur légale. Les impératifs du moment, les changements de tous ordres peuvent les rendre inopérantes.

La transparence n'est pas davantage respectée lorsque les compressions budgétaires deviennent la cause «out-aller» des failles dans l'information. Bien qu'il s'agisse d'une réalité de décroissance extrêmement difficile à gérer, les restrictions ne justifieront jamais qu'on néglige la communication avec le citoyen. Et, de toute façon, l'État ne fait qu'alourdir la facture lorsqu'il n'assure pas à sa clientèle l'information qui lui est néces-

saire : par après, on sait ce qu'il en coûte pour un ministère ou un organisme de répondre à des dizaines de milliers d'appels de gens inquiets de ne pas avoir en main toutes les données qu'ils doivent détenir pour obtenir un service dont ils ont besoin. Et que dire des dépenses entraînées par la simple correction des erreurs dues à l'insuffisance de renseignements disponibles. Des formulaires mal remplis faute de consignes explicites mènent ainsi à des décisions administratives inappropriées qui seront revues plus tard au terme d'un va-et-vient de documents qui finissent par se perdre... et les pertes occasionnent des recherches, des frais et des délais... ce qui pousse le citoyen anxieux ou excédé à retéléphoner... boîte vocale... Dans ce tableau, l'administration comme entité responsable a disparu. Quant au citoyen, en tant que client, il est invisible. Subsiste la confusion qui est exactement le contraire de la transparence.

Dans mon dernier rapport annuel, j'insistais notamment sur la nécessité d'élaborer un nouveau pacte social dans le but de donner aux pouvoirs publics les grandes lignes d'une conduite respectueuse des droits des citoyens. La transparence des ministères et des organismes y occupait une place prépondérante, imposant à l'administration des exigences bien nettes en ce qui a trait à la clarté de ses messages et de ses pratiques. Je reviens plus loin dans le présent rapport sur les retombées du Pacte social, particulièrement sur la question des impératifs de clarté et d'honnêteté. Les lacunes constatées parlent d'elles-mêmes : à la différence des humains, l'État préfère dans bien des cas, semble-t-il, demeurer incompris...

### En résumé : seul un État transparent peut être un vrai démocrate

La démocratie repose sur l'engagement significatif des citoyens dans le système qui les gouverne, et cette présence fait partie des valeurs que nous défendons comme société. Mais, malgré tous les mécanismes que nous nous sommes donnés pour faire vivre cette démocratie, celle-ci ne concrétise l'égalité des droits que si elle a le souci d'«ouïllers» en quelque sorte les individus dont elle régit l'existence en rendant compréhensibles ses lois et ses décisions de toute nature. L'État démocratique a aussi l'obligation de se rendre disponible pour offrir les services qui correspondent le mieux aux attentes des citoyens et de se montrer attentif aux critiques.

Rien de tout cela n'est possible sans la transparence des pouvoirs publics, c'est-à-dire sans la force de l'administration de s'adresser directement au citoyen pour le connaître, le respecter et s'en faire connaître. Les plaintes que je reçois témoignent, entre autres, de la nécessité d'éliminer un certain hermétisme de l'État. C'est la dignité de chaque citoyen qui est en cause.

**L**'efficacité même de l'État, notamment sa capacité à répondre aux besoins de la population, se trouve donc liée à la question de la transparence dans les attitudes et les actes.

## Qu'est-ce qu'un ministère ou un organisme transparent?

C'est celui qui :

- ◆ facilite l'accès du citoyen aux renseignements et aux services qui lui sont destinés;
- ◆ prend tous les moyens pour fournir au citoyen en temps opportun l'information juste et compréhensible;
- ◆ explique clairement au citoyen une décision qui le concerne;
- ◆ permet au citoyen de faire réviser une décision par une autorité supérieure ou une autre instance s'il est insatisfait;
- ◆ consulte les citoyens au sujet de leurs attentes et de leur degré de satisfaction avant de fixer des normes;
- ◆ travaille de concert avec les citoyens pour implanter des changements;
- ◆ n'invoque pas de faux prétextes pour justifier un refus ou son inaction;
- ◆ ne fait pas de promesses qu'il sait ne pas pouvoir tenir;
- ◆ dit ce qu'il fera et fait ce qu'il a dit;
- ◆ rend compte sans réserve de ses actes et omissions.

## LE TRAITEMENT DES PLAINTES DES CITOYENS

### Sérieux?

Certains bureaux de traitement des plaintes, dans les ministères et les organismes du gouvernement, limitent leur action à celle d'une boîte aux lettres, nourrissent l'ambition de ne pas faire parler d'eux, agissent avec lenteur, rendent leur décision sans autre explication et réussissent l'exploit de s'attirer des plaintes sur la façon dont ils traitent les plaintes qu'ils reçoivent.

### La version authentique

J'ai heureusement à l'esprit des exemples qui se distinguent, au contraire, par leur très juste conception des responsabilités qui incombent à un tel bureau. Les mécanismes mis en place respectivement par le ministère de l'Environnement et de la Faune, par le ministère de la Sécurité du revenu et par la Régie des rentes du Québec sont de ceux-là et ils satisfont à bon nombre des critères qui définissent la qualité dans ce type de travail. Les contacts que nous avons tant avec le personnel de ces trois bureaux de traitement des plaintes qu'avec les usagers nous confirment qu'au départ les observations, les questionnements et les doléances des citoyens y sont



une étude approfondie de la situation et respectueuse des droits de la personne. De plus, ces bureaux jouissent de l'indépendance nécessaire pour exercer un jugement critique sur l'organisation. Enfin, ils sont faciles d'accès de par leur procédure souple, et de par la publicité dont ils s'entourent.

### La façade

Il n'en va pas de même dans d'autres secteurs où, faute d'une réelle volonté des autorités, les bureaux existants ne remplissent que très partiellement leur mission. On donne alors au citoyen qui se plaint la très nette impression d'être dirigé au plus vite vers la sortie avec une réponse toute faite. Ailleurs, le bureau de >

considérés comme des indices à prendre au sérieux pour améliorer les services. La réponse donnée au client est généralement rapide, explicite, appuyée sur

traitement des plaintes se contente de remettre en contact le citoyen avec les fonctionnaires déjà rencontrés dans le même dossier, démarche qui a peu de chances de faire modifier l'avis initial. Dans un autre cas, les délais s'éternisent, la réponse est laconique. Enfin, pour vivre heureux, vivons cachés : il arrive que de tels bureaux préfèrent demeurer à peu près inconnus du public, histoire d'éviter de faire face trop souvent à l'éventuel mécontentement des clients.

### Les absents

Que penser également des ministères et des organismes

qui en dépit de leur vocation de service auprès d'un public très étendu et souvent démunis, négligent de mettre sur pied un bureau de traitement des plaintes? C'est le choix notamment du ministère de l'Éducation, de la Société de l'assurance automobile du Québec, du ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles. On dispose bien sûr, dans ces cas précis, d'autres ressources de recours à l'intention de l'étudiant demandeur d'aide financière, de l'accidenté de la route, de l'immigré. Mais ces paliers administratifs ne sont généralement habilités qu'à juger de la conformité des actes par rapport

aux lois et aux règlements. Or, le bureau de traitement des plaintes peut et doit, en principe, remettre en cause la pertinence des façons de faire, même si elles correspondent aux dispositions en vigueur. De plus, les formalités des instances que nous venons de mentionner n'ont pas la souplesse de celles des bureaux de traitement des plaintes dont le fonctionnement doit faciliter le plus possible l'utilisation du recours et réduire les périodes d'attente. Il y a déjà plusieurs années que le Protecteur du citoyen incite les ministères et les organismes à créer chez eux des bureaux de traitement des plaintes. Nous voici maintenant avec différentes

versions d'un même service, alors que certains responsables estiment, à tort selon moi, pouvoir se passer d'une telle structure dans leur organisation. Or, l'implantation des bureaux de traitement des plaintes crédibles dans l'administration demeure à mon avis un objectif de premier plan. C'est d'ailleurs à ce titre qu'il s'inscrit dans le Pacte social comme moyen pour l'État et ses employés de reconnaître les gestes qui leur sont imputables. Dans les mois qui viennent, mon équipe et moi comptons effectuer un travail d'évaluation des bureaux de traitement des plaintes en même temps qu'une analyse des attentes des citoyens à cet égard. Par après, les données

obtenues seront évidemment communiquées aux ministères et aux organismes afin de leur permettre d'adapter les moyens aux besoins. Mon objectif, on s'en doute, est de favoriser la mise en place des bureaux de traitement des plaintes là où ils sont nécessaires mais également, et surtout, d'imposer dans la culture administrative l'idée que la plainte du citoyen doit être vue comme un possible facteur de réflexion et de changement. Et non seulement comme une tension qui s'ajoute à bien d'autres. Sinon, pour le citoyen, à quoi sert-il de se plaindre?

D.J.

## PACTE SOCIAL

# Les engagements réalistes

Le Pacte social proposé à l'administration par le Protecteur du citoyen est issu tout droit des besoins légitimes des usagers des services publics. Cinquante-six règles pour répondre aux attentes. Sans rêver.

La dernière fois, le Protecteur du citoyen a souligné ses 25 ans d'existence en même temps que l'État poursuivait son réajustement budgétaire forçant des compressions de tous ordres dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Fort de notre vaste expérience comme institution auprès de la clientèle des services gouvernementaux, et témoin des coups portés ici et là à la qualité de ces services au nom des restrictions, j'ai élaboré un Pacte social, sorte de « charte État-citoyen ». Il m'apprenait en effet pressant d'établir un tel contrat dès lors que l'État-providence est, dans l'esprit de plusieurs, réduit à ce qu'il coûte et donc compromis. Aujourd'hui, le Pacte suggère à un an. Correspond-il à une réalité tant dans sa raison d'être que dans son application? Où en est-il?

### Questionnaire : L'État est-il ce qu'on en attend?

Précisons d'abord que le Pacte social paru dans mon dernier rapport annuel comporte 56 règles réparties dans huit rubriques qui remettent en question l'administration publique quant à sa façon de s'acquiescer de ses responsabilités et devoirs envers les citoyens. Cette année, les énoncés du Pacte se retrouvent une fois de plus dans les pages de mon rapport parce qu'ils fournissent des repères pour l'évaluation des comportements de ministères et d'organismes. À titre de rappel, je me contenterai donc de mentionner ici que les grandes questions du Pacte auxquelles l'administration publique est appelée à répondre sont les suivantes :

- Fait-elle suffisamment preuve de transparence?
- Cherche-t-elle à favoriser l'accès à ses services?
- Veille-t-elle à la légalité et à la raisonnablement de ses actes?
- Est-elle soucieuse de se conformer aux règles de justice naturelle?
- A-t-elle pour premier objectif d'agir dans le meilleur intérêt de sa clientèle au moment de la planification des programmes gouvernementaux?
- A-t-elle comme priorité l'amélioration des services en fonction des besoins exprimés?
- Respecte-t-elle la dignité des citoyens?
- Remplit-elle ses différentes fonctions de façon responsable?

Chacune de ces questions est suivie d'une série de moyens pour l'État d'entretenir avec la population des rapports efficaces, justes et démocratiques. Voilà brièvement en quoi consiste le Pacte social et ses standards de qualité. J'ai tenu, en l'élaborant, à produire un outil destiné autant aux ministères et aux organismes, décideurs et employés en quête de balises dans leur travail, qu'aux citoyens soucieux de situer les obligations de l'appareil gouvernemental à leur égard. La valeur du Pacte, j'en suis conscient, repose toutefois très certainement sur sa capacité à refléter les véritables attentes des différentes catégories de clients des services publics. Attentes qui doivent toutefois demeurer réalistes sinon rien n'est crédible, ni les demandes, ni les promesses. Or, les plaintes que je reçois tous les jours me confirment le bien-fondé du contrat.

À quoi les citoyens peuvent-ils donc s'attendre des services du gouvernement? Et, parallèlement, quels sont les objectifs auxquels le Pacte social attache le plus d'importance? On réalise que les valeurs recherchées de part et d'autre concordent : l'État doit agir de façon juste, transparente, responsable et il doit, avant tout, être au service des citoyens. Exigences qui ne font que rapprocher l'État des raisons pour lesquelles il existe.

### Des pouvoirs publics justes et rassembleurs

Attendre des pouvoirs publics qu'ils soient justes envers la clientèle paraît aller de soi, en même temps qu'il s'agit d'une aspiration tellement étendue. Qu'exprime le citoyen lorsqu'il revendique que l'État soit à l'image de la justice?

La correction des injustices fait appel aux notions d'égalité, de liberté et de dignité. Or, de plus en plus de personnes se sentent exclues socialement, déstabilisées dans leurs relations avec l'entourage ou avec les services gouvernementaux. On souhaite dès lors que l'appareil de l'État mette en place des moyens pour favoriser l'intégration des citoyens, l'équilibre dans les rapports de force, l'affirmation des droits en société. Faut-il rappeler cependant que notre société est composée de groupes aux intérêts distincts?

D'une part, de nombreuses personnes remettent en cause les taux d'imposition et les privilèges fiscaux et, du même coup, remettent en question les avantages sociaux réservés aux plus démunis. De leur côté, des bénéficiaires d'aide de dernier recours comprennent mal que leurs prestations soient réduites s'ils partagent leur logement, alors qu'on dit vouloir valoriser l'entraide. Ailleurs, des chômeurs et des jeunes remettent en cause la sécurité d'emploi de travailleurs mieux protégés. Des personnes âgées, quant à elles, appréhendent des réductions apportées aux revenus qu'elles touchent à la retraite.

Les divergences créent les tensions et l'intolérance. Dans ce contexte, la justice ne concerne plus seulement les rapports État-citoyen, mais elle touche également les interactions entre les divers groupes. Dans l'esprit des citoyens, l'intervention

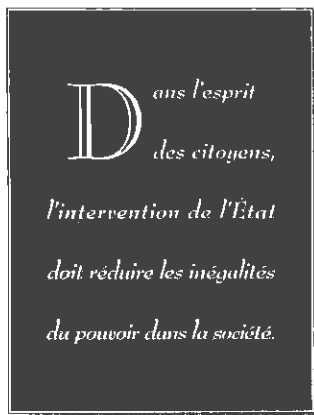
de l'État doit réduire les inégalités du pouvoir dans la société. À cet égard, le Pacte social ne manque pas d'interroger les services publics, notamment sur les moyens mis en œuvre pour promouvoir le respect des libertés et des droits et pour éviter toute forme de discrimination, de disparité, de partialité.

### Limpide!

#### L'administration a le devoir de clarifier les choses

La transparence de l'État est une valeur prépondérante de démocratie sur laquelle j'ai insisté dans l'introduction du présent rapport (voir en première page). Définie comme l'ouverture nécessaire pour permettre au citoyen de comprendre et de commenter les gestes faits par l'administration et de leur donner une orientation, la transparence occupe une large place à l'intérieur du Pacte social; elle commande aux services de l'État de se conformer à des obligations précises telles que :

- fournir au citoyen des décisions administratives assorties de motifs clairs;
- diffuser sans délai l'information complète dont le citoyen a besoin et veiller à ce que les renseignements soient livrés dans un langage accessible;



◆ publiciser les recours dont le citoyen peut se prévaloir;

◆ prévoir différents mécanismes de consultation afin de recueillir l'avis de la clientèle, tant sur les projets de programmes que sur les programmes eux-mêmes et les outils d'information.

Pour sa part, le citoyen en butte au manque de transparence de la part des employés de l'État a le très net sentiment de demeurer en marge de ce qui se décide au sein des instances gouvernementales et qui ne manquera pas de se répercuter sur sa vie. Après tout, un droit qu'on ne connaît pas est-il véritablement un droit?

Si les services publics se cantonnent dans des codes fermés qui leur sont propres, il en résulte que leur mode de fonctionnement et leur utilité demeurent impénétrables pour le client qui n'en retire pas les bénéfices prévus.

L'accessibilité du monde des services à la population est à la base des échanges et des communications, et le citoyen qui s'adresse au Protecteur du citoyen déplore souvent le fait que la liaison ne s'établisse pas.

## Gestionnaires solidaires

Alors que les impôts pèsent lourd sur les contribuables, le discours public est aux réductions dans les services pour cause de compressions nécessaires. Ces deux états de fait viennent aisément expliquer l'insistance des citoyens à vouloir s'assurer que les décideurs et les employés de l'appareil gouvernemental répartissent les ressources disponibles selon les besoins des clients de l'État.

Cet appel à la gestion éclairée et solidaire est bien présent dans le Pacte social du Protecteur du citoyen. L'administration y est interpellée sous l'angle de ses priorités : ses choix doivent notamment traduire le souci de bien informer le citoyen, d'améliorer constamment les programmes offerts et la qualité des services, d'humaniser les rapports avec la clientèle. Le Pacte social compte également sur toute l'ingéniosité dont les services publics peuvent et doivent faire preuve pour éviter que les compressions budgétaires ne placent le citoyen comme première et seule victime des restrictions. Les années à venir, on le sait, mettront inmanquablement cette habileté à l'épreuve...

## Pacte et impact : les principes rejoignent-ils le terrain?

À la sortie de mon dernier rapport annuel, le Pacte social a suscité une intéressante réflexion dans différents médias donnant à penser que le nouveau code de conduite destiné aux pouvoirs publics était favorablement accueilli et perçu comme un facteur de changements attendus.

Par la suite, j'ai eu l'occasion de constater que le Premier ministre du Québec y faisait référence en mars dernier devant l'ensemble des hauts fonctionnaires de l'État répondant à l'invitation de l'Institut d'administration publique du Canada. À l'occasion de cette rencontre, il a encouragé son auditoire à trouver dans le Pacte social des pistes prometteuses pour l'amélioration des services gouvernementaux.

Autre retombée : le Pacte a également amené des organismes publics à élaborer des énoncés de principes similaires rattachés à leur sphère d'activité, comme c'est le cas à la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles. En effet, cette dernière publiait récemment sa propre charte de la clientèle, considérant, précise-t-elle :



◆ que l'écoute et la disponibilité à la clientèle sont des valeurs importantes auxquelles la Commission d'appel croit;

◆ et que l'organisme s'est engagé à améliorer la qualité de ses relations avec la clientèle.

J'ajouterai enfin que le Barreau du Québec annonçait en juin dernier la mise sur pied d'un groupe de travail sur le Pacte social dans le but de proposer aux décideurs des pratiques afin d'y donner suite.

Ce sont donc là des échos du Pacte social qui sont ceux d'un milieu réceptif plutôt que craintif, ou encore réfractaire, quant à une évolution dans la culture des organisations. Mais les vraies retombées seront observables, je l'ai déjà mentionné, sur le terrain même des services à la clientèle. De fait, même si les ministères et les organismes décident d'abonder dans le sens du Pacte en adoptant des chartes à l'intention de la clientèle, il restera toujours qu'il s'agit là de politiques administratives soumises à l'enthousiasme des gestionnaires ou à leur indifférence.

Je donnerai ici l'exemple de la politique gouvernementale sur l'amélioration des services aux citoyens qui, en 1991, a bien plus fait miroiter les objectifs qu'elle n'a contribué à les concrétiser : les ministères et les organismes ont fait ce qu'ils ont voulu de cette déclaration de principes importants.

Par ailleurs, même si elles sont publiques, ces chartes ne lient véritablement personne aux intentions décrites si celles-ci sont rédigées en termes généraux. Il y a, en effet, une nette différence entre le fait d'annoncer que «le citoyen a le droit d'obtenir sa réponse dans un délai raisonnable» et le fait de préciser plutôt «dans les cinq jours ouvrables». Dans un cas, le ministère ou l'organisme se réserve la prérogative de déterminer ce qui constitue, à son point de vue, un délai acceptable. Dans l'autre, on permet au citoyen de revendiquer ses droits. J'ajouterai à cela qu'une telle charte peut se trouver limitée dans son action si la définition de ses principaux paramètres n'a donné lieu à aucune consultation préalable auprès des citoyens.

Enfin, il faut être conscient qu'une multiplication de chartes propres aux différentes sphères d'activité gouvernementale peut mener à des inégalités de traitement d'un ministère ou d'un organisme à un autre, tous n'ayant pas la même conception de ce qui est médiocre et de ce qui est excellent.

Alors? Faut-il dénigrer les efforts des organisations qui se donnent des chartes au bénéfice des citoyens? Non, certes, mais je tiens à en situer la vraie valeur dans la pratique pour ne pas perdre de vue l'essentiel sous l'influence de pistes théoriques d'amélioration des services.

À l'approche de l'an 2000, la démocratie doit avoir un sens et le citoyen doit en tirer le meilleur profit. La démocratie a fait que les États ont proclamé la prépondérance de chartes des droits et des libertés de la personne, d'abord et avant tout pour protéger les citoyens contre l'arbitraire de l'État lui-même, notamment en matière de privation des libertés. La démocratie moderne doit maintenant adopter un code des droits des citoyens dans ses rapports avec l'État. Et, à mon sens, ce code ne peut se passer d'avoir force de loi si on veut en constater les résultats tangibles. C'est la seule façon d'assurer les citoyens contre l'arbitraire de l'autorité.

D.J.

Récemment, on a porté à ma connaissance le dernier rapport annuel du Protecteur du citoyen qui met particulièrement l'accent sur les règles à suivre pour améliorer la qualité du service aux citoyens. J'ai trouvé qu'il y avait là d'excellentes suggestions que je vous invite à suivre. En cette période de restrictions budgétaires, il faut porter une attention particulière à cet aspect de la gestion publique, afin que le citoyen ne soit pas le premier visé par les coupures de services, ou par une dégradation de la qualité des services reçus. J'ai confiance que vous saurez vous montrer capable de concilier la rationalisation des programmes avec le maintien de la qualité du service aux citoyens.

Extrait de l'allocution du Premier ministre du Québec, M. Jacques Parizeau, devant l'Institut d'administration publique du Canada, le 8 mars 1995.

«Lorsque le Protecteur du citoyen suggère l'élaboration d'une Charte des relations État-citoyens à la manière de la Citizens' Charter introduite en Grande-Bretagne, il propose un outil pertinent qui, ajouté à ceux qui existent déjà sous forme de directives, de politique et de mesure de formation et de sensibilisation des fonctionnaires, pourra contribuer à l'édification d'une culture administrative axée sur les usagers que l'on souhaiterait permanente».

Louis Borgeat, «Une charte des relations État-citoyens», *Le Devoir*, 6 janvier 1995.

«Le Protecteur du citoyen, M. Daniel Jacoby, intervenant en force une fois l'an, comme le Vérificateur général, et étale sur la place publique le dossier noir des ministères. La coupe déborde cette fois et M. Jacoby propose l'adoption d'une charte des citoyens qui servirait de guide dans les rapports entre l'administration et les citoyens. L'idée peut à prime abord paraître esotérique mais un tel code viendrait au moins rappeler aux intéressés leurs devoirs envers ceux qui paient leurs salaires».

J.-Jacques Sanson, «L'échine de Jacoby», *Le Soleil*, 26 décembre 1994.

«Rendu public à l'Assemblée nationale juste avant l'ajournement des Fêtes, le rapport annuel du Protecteur du citoyen mérite mieux que l'intérêt superficiel qui est accordé, inévitablement, à ce genre de documents, à ce moment-ci de l'année. D'un mois de décembre à un autre, il relève l'habituelle panoplie des horreurs que l'administration publique fait subir aux citoyens. Mais il va plus loin. D'abord on se demandant si les gestes faits par les fonctionnaires respectent les droits démocratiques de la population. Puis, en proposant des points de repère — un nouveau pacte social — pour améliorer le service aux citoyens. Plus que jamais, on raison de la complexité croissante de l'administration, de la rareté des ressources, des exigences normales des citoyens, des points de repère s'imposent aux fonctionnaires et à leurs clients. Pour que les uns et les autres s'y retrouvent, l'État doit agir de façon efficace, juste et démocratique. Four y arriver, M. Jacoby formule une série de grandes questions qui témoignent d'un nouveau pacte social entre les citoyens et l'appareil gouvernemental».

Gilles Lesage, «Pour un nouveau pacte social», *Le Devoir*, 28 décembre 1994.

«Dans son rapport annuel, le Protecteur du citoyen, M. Daniel Jacoby, s'est lancé dans une charge sévère sur la façon dont l'État québécois traite ses citoyens. Le nombre élevé de plaintes, l'insensibilité de l'administration publique, son interprétation des lois à son profit, sont autant de facteurs qui l'ont amené à proposer une Charte des citoyens».

Mais est-ce que cela va vraiment changer avec une charte, qui propose 50 règles, comme par exemple : «éviter de traiter le citoyen comme un code informatique», «fournir le service, le renseignements ou la décision dans un délai raisonnable», «éliminer les processus et les formalités superflues», «tenir compte des motifs d'insatisfaction des clients». Ces énoncés, aussi évidents que généraux, relèvent fondamentalement du culte de la vertu et de la tarte aux pommes.

Pour changer les choses, il ne faut pas seulement énoncer des principes, mais les imposer. C'est, par exemple, ce qui commence à se faire au Royaume-Uni, dont la Charte des citoyens définit des objectifs précis que l'administration publique doit respecter; la Charte des patients définit les délais d'attente maximaux, la Charte des passagers des chemins de fer impose des objectifs de ponctualité, celle des usagers du métro propose même des remboursements pour des retards trop grands.

Alain Dubuc, «Les vœux pieux», *La Presse*, 24 décembre 1994.

- ♦ publier les recours dont le citoyen peut se prévaloir;
- ♦ prévoir différents mécanismes de consultation afin de recueillir l'avis de la clientèle, tant sur les projets de programmes que sur les programmes eux-mêmes et les outils d'information.

Pour sa part, le citoyen en butte au manque de transparence de la part des employés de l'État a le très net sentiment de demeurer en marge de ce qui se décide au sein des instances gouvernementales et qui ne manquera pas de se répercuter sur sa vie. Après tout, un droit qu'on ne connaît pas est-il véritablement un droit? Si les services publics se cantonnent dans des codes fermés qui leur sont propres, il en résulte que leur mode de fonctionnement et leur utilité demeurent impénétrables pour le client qui n'en retire pas les bénéfices prévus. L'accessibilité du monde des services à la population est à la base des échanges et des communications, et le citoyen qui s'adresse au Protecteur du citoyen déplore souvent le fait que la liaison ne s'établisse pas.

### Gestionnaires solidaires

Alors que les impôts pèsent lourd sur les contribuables, le discours public est aux réductions dans les services pour cause de compressions nécessaires. Ces deux états de fait viennent aisément expliquer l'insistance des citoyens à vouloir s'assurer que les décideurs et les employés de l'appareil gouvernemental répartissent les ressources disponibles selon les besoins des clients de l'État.

Cet appel à la gestion éclairée et solidaire est bien présent dans le Pacte social du Protecteur du citoyen. L'administration y est interpellée sous l'angle de ses priorités : ses choix doivent notamment traduire le souci de bien informer le citoyen, d'améliorer constamment les programmes offerts et la qualité des services, d'humaniser les rapports avec la clientèle. Le Pacte social compte également sur toute l'ingéniosité dont les services publics peuvent et doivent faire preuve pour éviter que les compressions budgétaires ne placent le citoyen comme première et seule victime des restrictions. Les années à venir, on le sait, mettront inmanquablement cette habileté à l'épreuve...

### Pacte et impact : les principes rejoignent-ils le terrain?

À la sortie de mon dernier rapport annuel, le Pacte social a suscité une intéressante réflexion dans différents médias donnant à penser que le nouveau code de conduite destiné aux pouvoirs publics était favorablement accueilli et perçu comme un facteur de changements attendus.

Par la suite, j'ai eu l'occasion de constater que le Premier ministre du Québec y faisait référence en mars dernier devant l'ensemble des hauts fonctionnaires de l'État répondant à l'invitation de l'Institut d'administration publique du Canada. À l'occasion de cette rencontre, il a encouragé son auditoire à trouver dans le Pacte social des pistes prometteuses pour l'amélioration des services gouvernementaux.

Autre retombée : le Pacte a également amené des organismes publics à élaborer des énoncés de principes similaires rattachés à leur sphère d'activité, comme c'est le cas à la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles. En effet, cette dernière publiait récemment sa propre charte de la clientèle, considérant, précise-t-elle :



- ♦ que l'écoute et la disponibilité à la clientèle sont des valeurs importantes auxquelles la Commission d'appel croit;

- ♦ et que l'organisme s'est engagé à améliorer la qualité de ses relations avec la clientèle.

J'ajouterai enfin que le Barreau du Québec annonçait en juin dernier la mise sur pied d'un groupe de travail sur le Pacte social dans le but de proposer aux décideurs des pratiques afin d'y donner suite.

Ce sont donc là des échos du Pacte social qui sont ceux d'un milieu réceptif plutôt que craintif, ou encore réfractaire, quar à une évolution dans la culture des organisations. Mais les vraies retombées seront observables, je l'ai déjà mentionné, sur le terrain même des services à la clientèle. De fait, même si les ministères et les organismes décident d'abonder dans le sens du Pacte en adoptant des chartes à l'intention de la clientèle, restera toujours qu'il s'agit là de politiques administratives soumises à l'enthousiasme des gestionnaires ou à leur indifférence.

Je donnerai ici l'exemple de la politique gouvernementale sur l'amélioration des services aux citoyens qui, en 1991, a bien plus fait miroiter les objectifs qu'elle n'a contribué à les concrétiser : les ministères et les organismes ont fait ce qu'ils ont voulu de cette déclaration de principes importants.

Par ailleurs, même si elles sont publiques, ces chartes ne lient véritablement personne aux intentions décrites si celles-ci sont rédigées en termes généraux. Il y a, en effet, une nette différence entre le fait d'annoncer que «le citoyen a le droit d'obtenir sa réponse dans un délai raisonnable» et le fait de préciser plutôt «dans les cinq jours ouvrables». Dans un cas, le ministère ou l'organisme se réserve la prérogative de déterminer ce qui constitue, à son point de vue, un délai acceptable. Dans l'autre, on permet au citoyen de revendiquer ses droits. J'ajouterai à cela qu'une telle charte peut se trouver limitée dans son action si la définition de ses principaux paramètres n'a donné lieu à aucune consultation préalable auprès des citoyens.

Enfin, il faut être conscient qu'une multiplication de chartes propres aux différentes sphères d'activité gouvernementale peut mener à des inégalités de traitement d'un ministère ou d'un organisme à un autre, tous n'ayant pas la même conception de ce qui est médiocre et de ce qui est excellent.

Alors? Faut-il dénigrer les efforts des organisations qui se donnent des chartes au bénéfice des citoyens? Non, certes, mais je tiens à en situer la vraie valeur dans la pratique pour ne pas perdre de vue l'essentiel sous l'influence de pistes théoriques d'amélioration des services.

À l'approche de l'an 2000, la démocratie doit avoir un sens et le citoyen doit en tirer le meilleur profit. La démocratie a fait que les États ont proclamé la prépondérance de chartes des droits et des libertés de la personne, d'abord et avant tout pour protéger les citoyens contre l'arbitraire de l'État lui-même, notamment en matière de privation des libertés. La démocratie moderne doit maintenant adopter un code des droits des citoyens dans ses rapports avec l'État. Et, à mon sens, ce code ne peut se passer d'avoir force de loi si on veut en constater les résultats tangibles. C'est la seule façon d'assurer les citoyens contre l'arbitraire de l'autorité.

D.J.

Récemment, on a porté à ma connaissance le dernier rapport annuel du Protecteur du citoyen qui met particulièrement l'accent sur les règles à suivre pour améliorer la qualité du service aux citoyens. J'ai trouvé qu'il y avait là d'excellentes suggestions que je vous invite à suivre. En cette période de restrictions budgétaires, il faut porter une attention particulière à cet aspect de la gestion publique, afin que le citoyen ne soit pas le premier visé par les coupures de services, ou par une dégradation de la qualité des services reçus. J'ai confiance que vous saurez vous montrer capables de concilier la rationalisation des programmes avec le maintien de la qualité du service aux citoyens.

Extrait de l'allocation du Premier ministre du Québec, M. Jacques Parizeau, devant l'Institut d'administration publique du Canada, le 8 mars 1995.

«Lorsque le Protecteur du citoyen suggéra l'élaboration d'une Charte des relations État-citoyens à la manière de la Citizens's Charter introduite en Grande-Bretagne, il propose un outil pertinent qui, ajouté à ceux qui existent déjà sous forme de directives, de politique et de mesure de formation et de sensibilisation des fonctionnaires, pourra contribuer à l'édification d'une culture administrative axée sur les usagers que l'on souhaiterait permanentement.

Louis Borgeat, «Une charte des relations État-citoyens», Le Devoir, 6 janvier 1995.

«Le Protecteur du citoyen, M. Daniel Jacoby, intervient en force une fois l'an, comme le Vérificateur général, et étale sur la place publique le dossier noir des ministères. La coupe débordante faite et M. Jacoby propose l'adoption d'une charte des citoyens qui servirait de guide dans les rapports entre l'administration et les citoyens. L'idée peut à prime abord paraître étonnante mais un tel code viendrait au moins rappeler aux intéressés leurs devoirs envers ceux qui paient leurs salaires.

Jacques Samson, «L'échec de Jacoby», Le Soleil, 20 décembre 1994.

«Rendu public à l'Assemblée nationale juste avant l'ajournement des Fêtes, le rapport annuel du Protecteur du citoyen mérita mieux que l'intérêt superficiel qui est accordé, inévitablement, à ce genre de document, à ce moment-ci de l'année. D'un mois de décembre à un autre, il relève l'habitude ponaphie des horreurs que l'administration publique fait subir aux citoyens. Mais il va plus loin. D'abord en se demandant si les gestes faits par les fonctionnaires respectent les droits démocratiques de la population. Puis, en proposant des points de repère — un nouveau pacte social — pour améliorer le service aux citoyens. Plus que jamais, en raison de la complexité croissante de l'administration, de la rareté des ressources, des exigences normales des citoyens, des points de repère s'imposent aux fonctionnaires et à leurs clientèles. Pour que les uns et les autres s'y retrouvent, l'État doit agir de façon efficace, juste et démocratique. Pour y arriver, M. Jacoby formule une série de grandes questions qui témoignent d'un nouveau pacte social entre les citoyens et l'appareil gouvernemental.

Gilles Lesage, «Un nouveau pacte social», Le Devoir, 28 décembre 1994.

«Dans son rapport annuel, le Protecteur du citoyen, M. Daniel Jacoby, s'est lancé dans une charge sûre sur la façon dont l'État québécois traite ses citoyens. Le nombre élevé de plaintes, l'insensibilité de l'administration publique, son interprétation des lois à son profit, sont autant de facteurs qui l'ont amené à proposer une Charte des citoyens.

Mais est-ce que cela va vraiment changer avec une charte, qui propose 50 règles, comme par exemple : «éviter de traiter le citoyen comme un code informatique», «fournir le service, le renseignement ou la décision dans un délai raisonnable», «réviser les processus et les formalités superflus», «tenir compte des motifs d'insatisfaction des clients». Ces énoncés, aussi évidents que généreux, relèvent fondamentalement du culte de la vertu et de la tarte aux pommes.

Pour changer les choses, il ne faut pas seulement évoquer des principes, mais les imposer. C'est, par exemple, ce qui commence à se faire au Royaume-Uni, dont la Charte des citoyens définit des objectifs précis que l'administration publique doit respecter; la Charte des patients définit les délais d'attente maximaux, la Charte des passagers des chemins de fer impose des objectifs de ponctualité, celle des usagers du métro propose même des remboursements pour des retards trop grands.

Alain Dubuc, «Les vœux pieux», Le Press, 24 décembre 1994.

## Quelles nouvelles?

«Voici ce que l'administration publique ne doit pas faire» : tel est le titre sous lequel le Protecteur du citoyen a regroupé et décrit une dizaine de cas flagrants de «maladministration» dans son dernier rapport annuel. Alarmantes situations où des ministères et des organismes faisaient montre d'un évident manque de respect à l'égard des citoyens par des décisions et des services bâclés! Bonne nouvelle : certains de ces cas extrêmes ont trouvé des solutions tout à fait acceptables. Par contre, des travers bien ancrés sont plus lents à déloger. La résistance au changement sur fond de compressions budgétaires donne lieu à bien des retards face au progrès...

### L'aide financière aux étudiants : maintien du huis clos (voici le contraire de la transparence)

Depuis l'adoption de la Loi sur l'aide financière aux étudiants, en 1990, le Règlement sur l'aide financière aux étudiants est modifié par décret une fois l'an. Les nouvelles dispositions concernant l'attribution des prêts et des bourses sont alors adoptées, entrent en vigueur sans publication préalable et ne sont rendues officielles qu'au cours de l'été. Or, plusieurs modifications au règlement signifient des pertes d'avantages pour de nombreux étudiants.

De la part du ministère de l'Éducation, et du ministère des Finances qui a modifié le programme dans son budget du mois de mai, une telle façon d'adopter des modifications au programme va nettement, selon moi, à l'encontre de l'obligation d'agir avec transparence et d'ainsi respecter le droit pour le client :

- d'être avisé en temps opportun d'une situation qui le concerne afin qu'il puisse y réagir et prendre les décisions appropriées,
- d'être consulté;
- d'exprimer son point de vue

J'ai fait état de ce mode de fonctionnement pour le moins douteux dans mon dernier rapport annuel, où je reprochais à l'administration d'imposer un climat d'insécurité à l'étudiant contraint d'entreprendre l'année sans connaître les nouvelles données du programme d'aide, sans être assuré d'y avoir droit et sans pouvoir en estimer le montant. Au cours des derniers mois, l'État a mandaté une équipe d'experts pour mener une réflexion globale sur le système d'aide aux étudiants. Le Groupe de travail (commission MacDonald) a dès lors entendu les points de vue des individus, des groupes et des organismes désireux de livrer leur analyse du régime. À cette occasion, j'ai présenté un mémoire axé sur les différentes lacunes du programme, dont le manque de transparence des pouvoirs publics à l'égard de la population étudiante. Je reviens sur ce mémoire plus loin dans les pages du présent rapport et ne contenterai donc de m'attarder ici sur quelques considérations et recommandations que j'ai formulées à propos de l'absence de transparence.

J'ai, entre autres, mis en doute le prétexte de l'urgence invoqué, année après année, dans le texte même du Règlement. Ce motif est utilisé chaque fois par le ministère de l'Éducation pour passer outre aux dispositions législatives qui imposent normalement certaines exigences de prépublication aux fins de consultation (délai de 45 jours avant l'adoption du règlement). Avec le temps, la répétition au même scénario devrait amener l'administration à savoir faire face aux échéances propres à ce secteur, sous réserve des modifications qui sont imposées par le ministère des Finances par la voie du discours du budget. Mais, dans ce cas, c'est au ministre des Finances de remettre ses pendules à l'heure! Sans quoi, une ambiance de catastrophe vient chaque fois justifier qu'on annonce à la hâte et à la dernière minute de nouveaux paramètres au sujet desquels aucun représentant des milieux visés n'a eu son mot à dire dans mon mémoire à la Commission, j'insistais également sur le caractère essentiel de la transparence de l'administration comme valeur sous-jacente à la démocratie. Le manque de transparence bafoue en outre à la fois l'esprit de la Loi sur la fonction publique, qui prescrit de traiter le public avec égalité, et l'esprit de la Charte des droits et libertés et la personne, en rapport avec le droit à l'information. En fin de favoriser l'ouverture nécessaire, l'abandon d'un certain huis clos et le respect de l'étudiant, j'ai notamment recommandé :

que tout projet de règlement modifiant le programme d'aide financière aux étudiants soit prépublié avant son adoption;

- que toute modification ayant pour effet de réduire l'aide financière aux étudiants n'entre en vigueur qu'un an après sa publication à l'égard de ceux qui bénéficient déjà du programme.

Au moment de rédiger le présent rapport, les conclusions du Groupe de travail n'étaient pas connues. Reste également à savoir comment le ministère de l'Éducation accueillera les critiques et les suggestions qui lui seront adressées et comment il traduira en gestes concrets les pistes de solution qui lui seront indiquées.

Je compte qu'au fil des décisions qui seront prises, l'État aura le souci de prouver à l'étudiant qu'il se trouve au centre des préoccupations de l'administration et des réformes apportées au régime d'aide financière.

### Erreurs de calculs : la Société de l'assurance automobile du Québec revoit (enfin) ses comptes

Les «aléas de la vie», tels qu'ils sont définis par la Société de l'assurance automobile du Québec et tels qu'ils se sont répercutés sur les indemnités d'un groupe d'accidentés de la route, ont fait l'objet de plusieurs rapports annuels du Protecteur du citoyen puisque l'affaire a mis... sept ans à se régler. Interminable succession de rappels répétés de notre part à l'endroit

d'un organisme plus que réticent à admettre ses torts dans l'attribution de sommes inégalement réparties, selon le moment et la ténacité du client.

Quels sont les faits? Rappelons qu'en 1988 une victime d'un accident de voiture qui touchait une rente mensuelle de la Société de l'assurance automobile du Québec pouvait demander à l'organisme de convertir ses versements en un paiement unique représentatif de la valeur de l'indemnité. Or, selon moi, il apparaissait clairement que la méthode de calcul utilisée par la Société réduisait les sommes à verser et causait un préjudice aux personnes admissibles. En effet, sans entrer dans les détails comptables, mentionnons seulement que le montant du capital établi sur des bases actuarielles était automatiquement amputé d'une portion de 25 % en raison des «aléas de la vie» (concept selon lequel, au fil des ans, la condition de l'accidenté et sa capacité de travailler sont probablement appelées à s'améliorer ou, au contraire, à se détériorer, d'où la possibilité d'un décès prématuré).

Par la suite, la soustraction abusive se trouva au centre de bien des démarches de citoyens dénonçant l'injustice. Et, aussi étonnant que cela puisse paraître, ces gens aux prises avec des situations similaires rencontrèrent de la part de la Société des réactions variables : remboursement complet du quart retranché pour les uns, compensation

partielle pour les autres.

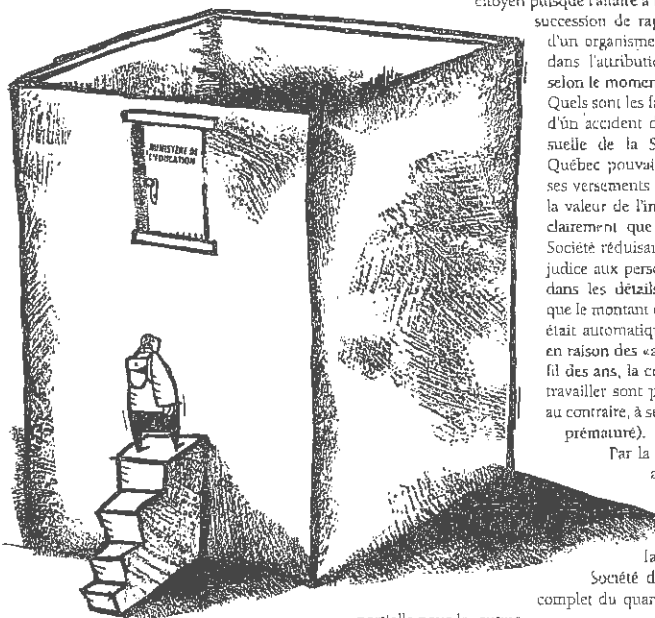
Aussitôt mon enquête terminée, j'ai soumis cette situation à l'attention de la Société et suis intervenu à ce sujet à plusieurs reprises sans résultat.

L'inaction de la Société m'a amené en 1992 à avoir recours à une démarche exceptionnelle, soit le dépôt d'un rapport spécial destiné au président de l'organisme et au ministre des Transports. Finalement, à l'automne 1994, la Société accepta de verser aux personnes en cause un montant additionnel ainsi que les intérêts dus. Plus d'une trentaine de victimes de la route ont ainsi pu se partager un montant totalisant 1 272 000 \$, le tiers en capital et les deux tiers en intérêts.

Au terme de ce trop long épisode d'entêtement d'un organisme placé devant sa propre erreur, j'ai rappelé à la Société quelques grandes lignes de sa raison d'exister. Cet organisme public, fallait-il le redire, appartient aux citoyens du Québec et a été créé pour combattre des disparités et des injustices dans le traitement des victimes de la route. L'issue des «aléas de la vie» venait certes confirmer ce mandat. Mais quel acharnement à tenter d'éviter la seule réponse acceptable à des réclamations justifiées!

### Immigration : demi-résultats

Le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles est notamment chargé de favoriser l'intégration des nouveaux venus au Québec et de se montrer attentif à leurs spécificités de nature culturelle et sociale. Assez paradoxalement, c'est là un secteur de l'administration qui a peine à se départir d'une



certain rigide administrative en réponse à l'infinie variété des difficultés éprouvées par des personnes qui, du jour au lendemain, doivent se trouver chez elles chez nous! C'était là un des constats de mon dernier rapport annuel dans lequel je soumettais à cet égard différents exemples de ce manque de souplesse. La situation a-t-elle évolué depuis lors?

Revenons à l'une des situations décrites, celles des femmes victimes de violence conjugale, qu'elles soient immigrantes au Québec ou qu'elles se soient portées garantes d'immigrants postulant. Il faut savoir que, dans le cadre d'un engagement de parrainage, un garant donne à l'État l'assurance qu'il subviendra aux besoins essentiels de l'immigrant qu'il parraine. Le dernier encore, cet engagement était valable pour une période de dix ans, quelles que soient les circonstances. Or, des plaintes m'ont révélé le contexte dramatique de femmes liées par un tel contrat, aux prises avec un conjoint violent et contraintes, notamment, de rembourser d'importantes sommes perçues de l'État par ce conjoint à titre de prestations d'aide de dernier recours (aide sociale). J'ai dès lors demandé au ministère des Affaires internationales, de l'immigration et des Communautés culturelles de prévoir un traitement exceptionnel applicable à ces cas spéciaux : l'engagement de parrainage devait pouvoir prendre fin lorsqu'une garante était victime de violence conjugale et que les manifestations d'abus faisaient l'objet d'un jugement.

À la suite de mon intervention insistante, le Ministère en est venu à une modification réglementaire réduisant de dix à trois ans la durée de l'engagement, et pour l'heure ce sont les seuls changements apportés à cette situation critique. Voilà certes une amélioration. Nous aurions toutefois souhaité constater une ouverture de la part du Ministère à l'égard des cas qui nécessitent selon nous qu'on mette fin au lien contractuel pour des raisons humanitaires.

Par ailleurs, dans mon rapport annuel, je dénonçais également la façon dont le Ministère s'acquittait d'une autre facette de son mandat : il est en effet habilité à établir la valeur officielle des diplômes acquis à l'étranger grâce à un système de mesure préétabli basé sur des équivalences. À noter que son évaluation n'a pas de valeur juridique, mais qu'elle peut avoir une incidence déterminante sur les chances d'une personne d'obtenir un emploi.

Des personnes ayant obtenu une attestation d'études hors Québec se sont plaintes à mon Bureau, faisant valoir que le processus d'évaluation du Ministère était strictement quantitatif (nombre d'années d'études achevées) et pas suffisamment qualitatif (valeur de la formation acquise). Il est vrai que l'enseignement collégial est une composante propre à notre système d'éducation et que la transition entre les études secondaires et l'université a souvent pour effet de fausser les calculs d'équivalences : les premières années d'études universitaires terminées à l'étranger sont généralement assimilées à des études collégiales. Équation purement mathématique qui pénalise injustement les personnes ayant étudié à l'extérieur du Québec.

Mon intervention auprès du Ministère a amené les autorités à former une table de concertation sur la question, regroupant des personnes-ressources des milieux gouvernemental, professionnel et universitaire. Résultat partiel pour l'instant. Les discussions devront aller au-delà des demi-solutions.

## Sécurité du revenu et prestataires de 55 ans et plus : revirement

En novembre 1994, le ministère de la Sécurité du revenu a adopté une nouvelle mesure visant à accorder automatiquement à un prestataire âgé de 55 ans et plus le barème de non-disponibilité sans que ce dernier n'ait à en faire la demande. Décision administrative à l'avantage du client puisqu'il s'agit ici d'une classification assortie d'un montant mensuel plus élevé réservé aux personnes auxquelles on reconnaît des difficultés particulières à se trouver du travail. Or, auparavant, il arrivait que des citoyens admissibles à ce barème en raison de leur âge oublièrent de faire revoir leur dossier et perdaient certains bénéfices. C'est donc dans le but de permettre à ces gens de toucher sans délai le plein montant prévu pour eux qu'on a décidé de leur en faciliter l'accès.

Voilà une attitude responsable de la part de l'administration et un geste qui démontre une volonté d'aller au-devant des besoins des clients. Je trouve d'autant plus important de saluer cette initiative que dans mon dernier rapport annuel j'avais dû souligner un projet des plus inappropriés de la part du même ministère à l'égard de la même catégorie de prestataires : on s'appropriait en effet à élever de 55 à 60 ans le seuil d'admissibilité au barème de non-disponibilité dont il vient d'être question comme si, dans le contexte actuel, le marché de l'emploi se montrait soudain plus ouvert à ce groupe de candidats! Aujourd'hui, alors que je constate qu'on a songé à simplifier les démarches administratives des personnes de 55 ans et plus contraintes de demander l'aide de dernier recours, je tiens à souligner un revirement qui résulte d'une question essentielle que se sont posés des fonctionnaires : comment mieux servir le prestataire?

## Démarrages-cafouillage : la Régie de l'assurance-maladie et le Directeur de l'état civil marquent quelques points

Le Pacte social que j'ai élaboré à l'intention des instances publiques met l'accent notamment sur l'importance d'implanter les nouveaux programmes gouvernementaux avec toutes les précautions nécessaires pour éviter l'effet cafouillage au détriment des citoyens. Comme mon rapport annuel est, en quelque sorte, construit cette fois-ci autour du Pacte, il y est question plus loin des ratés et des failles à éviter au moment de

**P**ar ailleurs, on a assisté au cours des derniers mois au jumelage des processus de renouvellement de la «carte-soleil» et du permis de conduire plastifié avec photo de la Société de l'assurance automobile du Québec. Ce changement apporté à l'ancien système s'effectue pour l'instant sans accroc, et on peut parler de démarrage réussi.

la mise en œuvre des réformes. Je traite aussi de l'évolution de deux inoubliables démarrages : la mise en application des nouvelles conditions d'admissibilité à la cane d'assurance-maladie et les débuts du Directeur de l'état civil. Pour cette raison, je me limiterai ici, en guise de suivi, à rappeler que je décrivais dans mon dernier rapport annuel l'immense confusion dans laquelle se sont installés les changements dans les deux cas. Les citoyens ont fait les frais de circuits téléphoniques surchargés, ont subi des délais impensables dans l'obtention des services, se sont prêtés malgré eux à des échanges de correspondance à la suite de perte de documents, pour finalement apprendre que les démarches entreprises étaient à refaire...

Qu'en est-il maintenant? Autant à la Régie de l'assurance-maladie du Québec qu'au Directeur de l'état civil, des efforts réels ont été consacrés au redressement de la situation et à l'amélioration des fonctionnements. L'effacement est passé, mais les difficultés persistent en matière d'accès téléphonique. De même, les périodes d'attentes, quoiqu'elles aient été réduites, continuent d'imposer à des citoyens l'inquiétude qui finit par se manifester lorsque des documents indispensables tardent toujours.

Par ailleurs, on a assisté au cours des derniers mois au jumelage des processus de renouvellement de la «carte-soleil» et du permis de conduire plastifié avec photo de la Société de l'assurance automobile du Québec. Contrairement aux laborieux débuts dont il vient d'être question, ce changement apporté à l'ancien système s'effectue pour l'instant sans accroc, et on peut parler de démarrage réussi. Les nombreux rappels du Protecteur du citoyen au sujet de la nécessaire planification des nouveaux programmes auront vraisemblablement été utiles aux autorités en question.

## Chroniques des réformes annoncées : l'une à lieu...

Dans mon dernier rapport annuel je dénonçais l'inaction de l'État par rapport à deux projets de réformes annoncées de longue date, soit celle du régime de perception des pensions alimentaires et celle de l'aide juridique. Dans un cas comme dans l'autre, le vieillissement des systèmes existants agissait, selon moi, au détriment des plus démunis, et cet état de fait commandait depuis longtemps déjà une mise à jour des formules et des recours. Depuis lors, l'instauration d'un nouveau programme de perception des pensions alimentaires a fait l'objet d'un projet de loi, lequel a été soumis pour étude à une commission parlementaire. À cette occasion, j'ai présenté un mémoire assorti d'une série de recommandations visant prioritairement la création d'une structure qui assurerait de façon plus fiable le versement des sommes aux familles et aux enfants qui y

ont droit.

Par la suite, la Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires est venue autoriser la mise en place d'un nouveau régime. J'ai alors pu constater, à ma grande satisfaction, qu'on y avait intégré de nombreuses modifications déjà mises en avant par le Protecteur du citoyen et par d'autres intervenants des milieux visés :

- l'instauration d'un système universel de perception automatique sous la responsabilité du ministère du Revenu;
- la simplification de la procédure;
- la création d'un fonds spécial favorisant la régularité des paiements.

Aussi décisifs que soient les changements qui surviennent enfin dans ce domaine, ils n'apporteront toutefois de véritables solutions que dans la mesure où l'implantation concrète de la nouvelle loi aura été soigneusement planifiée. C'est là une mise en garde que j'ai voulu faire aux autorités dès la tenue de la commission parlementaire sur le projet de loi et que je réitère maintenant alors qu'on passe de l'adoption d'une loi à son application.

Selon les estimations du ministère de la Justice, environ 37 000 dossiers seront transférés du percepteur des pensions alimentaires au ministre du Revenu. De plus, on prévoit que 13 000 nouvelles ordonnances seront enregistrées annuellement au système. L'ampleur de l'opération de même que les enjeux de la réforme justifient pleinement qu'on écarte le plus possible au départ tout risque de «maladministration». L'indispensable planification implique dès lors les éléments suivants : disponibilité et clarté de l'information pertinente largement diffusée, accessibilité du personnel et des services, ce qui nécessite notamment des circuits téléphoniques suffisants pour faire face à la demande, formation adéquate des employés, ressources humaines et techniques appropriées.

Trop souvent, une loi qui remédie à des carences ou à des délais indus produit ses propres carences et délais parce que les besoins, les outils et les processus nécessaires à son implantation ont été mal évalués. L'improvisation administrative ne saurait être une alliée pour une juste distribution des pensions alimentaires.

## ... tandis que l'autre continue de faire réfléchir

Du côté de l'aide juridique, on sait que, après avoir présenté en commission parlementaire un projet de loi modifiant le système actuel, le ministre de la Justice prit la décision de retirer les propositions mises à l'étude. Il céda en cela aux pressions des



différents milieux intéressés et des tenants d'une réflexion à poursuivre sur le sujet.

Pour ma part, j'ai commenté le projet de loi devant la commission parlementaire, en insistant notamment sur le fait que les compressions à effectuer dans le budget de l'aide juridique ne devaient pas permettre d'ignorer la réalité fondamentale des besoins en matière de justice, besoins découlant :

- de la complexité du domaine du droit et des instances judiciaires pour la majorité des gens;
- des frais importants exigés des personnes qui ont recours à un avocat et aux tribunaux;
- du contexte de compressions budgétaires dans les services publics, ayant pour effet de restreindre les ressources d'information sur les droits des citoyens et de diminuer le mandat d'organismes voués à la protection de ces droits.

Notre société, ai-je rappelé, a inscrit ses valeurs les plus fondamentales dans des chartes constitutionnelles qui préchent la primauté du droit, l'égalité de tous devant la loi et l'accessibilité de tous à la détermination par un tribunal, en pleine égalité de leurs droits. Le gouvernement se doit donc de faire montre d'une prudence exceptionnelle dans les choix qu'il fait à l'égard de ses priorités budgétaires pouvant toucher de tels droits. En rapport direct avec ces préoccupations, et en résumé, mes observations ont porté sur la nécessité pour l'État :

- d'offrir des garanties en matière d'information juridique accessible aux citoyens;
- de prévoir des conditions d'admissibilité aux services d'aide juridique et des politiques budgétaires qui assurent raisonnablement à un plus grand nombre de personnes la connaissance et la mise en valeur de leurs droits;
- d'assigner à l'aide juridique un champ d'action suffisamment vaste en termes de secteurs couverts pour répondre le mieux possible aux besoins de toutes les catégories de personnes défavorisées économiquement;

- d'adopter des mesures pour que l'accessibilité à l'aide juridique soit comparable d'une région à l'autre;

- de définir le nouveau régime d'aide juridique en toute transparence, c'est-à-dire en s'assurant que les processus respectent les étapes de consultation et de publication qui devraient nécessairement précéder des modifications aussi importantes que celles dont il est question ici.

Je compte, bien sûr, être attentif aux lendemains du projet de réforme sitôt annoncée, déjà reportée. Force m'est toutefois de mentionner que cette remise à plus tard n'est qu'un autre épisode à la suite de bien des échecs. Le problème, c'est que, après une telle succession de discussions et d'années d'attente, l'évolution des critères et des services n'a pas eu lieu.

C'est ce qui fait que sans cesse plus de gens démunis apprennent qu'aux yeux de l'aide juridique, ils ne sont plus assez défavorisés pour être des usagers.

### Chiffres et châtiement : des erreurs administratives dans les régimes de retraite se règlent mieux qu'avant

La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances est un organisme gouvernemental qui a pour mission de gérer les régimes de retraite des employés des secteurs public et parapublic.

Au cours des dernières années, des retraités ont vu, à leur grand étonnement, leur pension réduite de manière considérable par la Commission. La raison? À la suite d'une importante opération de vérification et de correction dans les dossiers des pensionnés, l'organisme a constaté des erreurs de calcul remontant à près de 20 ans. On a découvert du même coup que des sommes substantielles avaient été versées en trop à ces retraités. Par la suite, la Commission a réclamé aux personnes visées ou à leur succession le remboursement des montants qu'elles avaient perçus sans droit, à leur insu. Situation des plus angoissantes pour des personnes âgées, aux prises avec une dette inattendue, souvent élevée, et avec une baisse de leurs moyens de subsistance compte tenu de l'ajustement et des remboursements prélevés à même leur pension.

Les plaintes que j'ai reçues à ce sujet m'ont incité, il y a quelques années déjà, à intervenir auprès de la Commission : je faisais alors valoir qu'une telle attitude strictement comptable de sa part engendrait chez les personnes retraitées un sentiment d'insécurité et de profonde injustice. Ce mode de récupération n'était pas compatible, à mon sens, avec la mission d'un organisme public qui doit reconnaître ses erreurs lorsqu'elles surviennent et savoir en payer le prix pour autant que le citoyen n'ait pas été en mesure de le régler le trop-payé.

C'est d'ailleurs, ai-je rappelé à la Commission, la politique adoptée par d'autres organismes payeurs tels que le ministère de la Sécurité du revenu et la Régie des rentes du Québec qui annulent la dette du bénéficiaire lorsque la faute est attribuable à l'administration et que la personne visée n'a pu raisonnablement détecter l'irrégularité pour en prévenir les services responsables.

Cette question prenait bonne place dans mon dernier rapport annuel comme exemple d'un raisonnement inacceptable de la part de l'administration. Somme toute, le réflexe de faire payer au client le poids d'une faute qu'il n'a pas commise équivaut à se donner le droit d'être négligent et de refiler la note au citoyen.

**D**es comités ont  
rendu des rap-  
ports... et formulé des  
recommandations... qui ont  
donné lieu à des politiques...  
qui ont mené à des enga-  
gements... qui se sont soldés  
par des reculs sous prétexte  
de réexamen de la situation  
considérant cette fois... les  
restrictions budgétaires...

Au cours des derniers mois, en réponse à mes nombreuses démarches dans cette affaire, les autorités en cause ont adopté différentes modifications législatives tenant compte des iniquités dénoncées.

Ainsi, en vertu de la Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics, il est désormais prévu qu'une éventuelle réclamation pour des sommes versées en trop en raison d'une erreur administrative ne pourra porter sur une période allant au-delà des 36 mois suivant la date à laquelle la pension était payable. Autrement dit, le temps durant lequel une dette peut s'accumuler n'excédera normalement pas trois ans.

Cela marque une amélioration. À déplorer toutefois : la nouvelle façon de faire n'a pas de portée rétroactive. On n'apporte donc pas de solution concrète aux réclamations élevées qu'ont reçues, depuis la fin de 1992, nombre de retraités ou, le cas échéant, leur conjoint survivant ou leur succession.

Tout en faisant part de ma satisfaction aux autorités au sujet des changements finalement apportés, j'ai donc suggéré qu'en toute logique on renonce à cette distinction d'ordre chronologique. À suivre.

### Perquisitions policières et indemnisation : le ministère de la Sécurité publique est penché sur le dossier... depuis huit ans

Chaque année au Québec, des personnes se voient dans l'obligation de payer les frais de perquisitions policières perpétrées dans des logements dont elles sont les propriétaires sans en être les occupants et où vivaient des locataires visés par une opération des forces de l'ordre. Portes défoncées, serrures brisées, vitres fracassées.

Après coup, les propriétaires, qui n'ont rien à voir avec le délit soumis à l'enquête, font effectuer les réparations et, si leurs biens sont assurés, présentent une réclamation à leur compagnie d'assurances.

Or, pour cette dernière, les dommages n'entrent pas dans la catégorie «sinistres», «vandalisme» ou «acte malveillant». Refus. Recours contre le locataire? En pareil cas, ce dernier est généralement insolvable, détenu à la suite de l'opération policière ou en fuite; et, de toute façon, il ne serait pas nécessairement tenu responsable par les tribunaux compte tenu des faits. L'État? Faute de... fautes de la part des policiers dans le déroulement de la perquisition, l'administration ne se reconnaît aucun devoir de compenser. Dès lors, ni le ministère de la Sécurité publique ni le ministère de la Justice n'honorent la facture.

J'ai dénoté cette injustice subie par de nombreux citoyens non seulement dans mon dernier rapport annuel mais également dans plusieurs éditions précédentes. Cela s'explique par le simple fait que mes discussions à ce sujet avec les autorités publiques visées durent depuis huit ans! Des comités ont rendu des rapports et formulé des recommandations qui ont donné lieu à des politiques qui ont mené à des engagements qui se sont soldés par des reculs sous prétexte de réexamen de la situation considérant, cette fois, les restrictions budgétaires...

Bref, beaucoup, beaucoup de tergiversations autour de ce qui revêt, selon moi, un caractère d'évidence : en agissant avec une telle désinvolture à l'égard de certains citoyens, l'État leur impose le fardeau de bris matériels causés dans l'intérêt commun pour le bénéfice de l'administration de la justice.

Aux dernières nouvelles, le Ministère faisait savoir qu'il s'accordait une nouvelle période d'analyse de la situation.

Selon moi, il est grand temps que l'État reconnaisse que des propriétaires d'immeubles d'appartements ne peuvent supporter des frais de perquisitions policières à coups de réparations domiciliaires...

D.J.

### PRESSE

## La présence du Protecteur du citoyen dans les médias

En 1994-1995, le Protecteur du citoyen a pris part à 115 entrevues dans les différents médias de la presse écrite et parlée au Québec. De plus, ses commentaires et recommandations à l'administration publique ont été mentionnés dans différents articles et reportages à plus de 400 reprises.

# AGENDA

En 1994-1995, le Protecteur du citoyen a pris part notamment aux événements suivants :

**Au bas de l'échelle\***  
Lancement du Boutin d'information  
8 avril 1994, Montréal

**Association des directeurs généraux des services de santé et des services sociaux**  
Congrès annuel  
Conférence  
13 avril 1994, Québec

**Regroupement des syndicats des enseignants de la région de Québec**  
4<sup>e</sup> colloque pédagogique  
Conférence  
14 avril 1994, Québec

**Remise des prix de journalisme René-Lévesque**  
Président du jury  
17 avril 1994, Montréal

**Association de sécurité informatique de la région de Québec**  
Colloque annuel  
Conférence  
20 avril 1994, Québec

**Club Rotary de Trois-Rivières**  
Conférence  
26 avril 1994, Trois-Rivières

**Commission des institutions de l'Assemblée nationale**  
Commission de protection des droits de la jeunesse  
27 avril 1994, Québec

**Association québécoise de gérontologie**  
Session de formation des intervenants en soins de longue durée et des centres d'accueil de Montréal  
Conférence  
28 avril 1994, Montréal

**Association des cadres intermédiaires du gouvernement du Québec**  
Colloque des cadres intermédiaires et supérieurs du gouvernement du Québec  
Conférence  
6 mai 1994, Montréal

**École nationale d'administration publique:**  
Programme d'intégration pour les nouveaux membres des tribunaux administratifs  
Session de formation  
20 mai 1994, Québec

**Association Dimension-clientèle, section Montréal**  
Conférence  
25 mai 1994, Montréal

**Régie des rentes du Québec**  
Rencontre soulignant la 1<sup>ère</sup> année d'activités du système de gestion des plaintes  
31 mai 1994, Québec

**Association des services en réhabilitation sociale**  
Conférence  
2 juin 1994, Trois-Rivières

**Musée de la civilisation de Québec**  
*La démocratie et le citoyen*  
Conférence d'ouverture  
6 octobre 1994, Québec

**Institut de gestion financière**  
Réunion annuelle  
Conférence  
11 octobre 1994, Québec

**Association de développement informatique juridique\***  
Réunion annuelle des membres  
19 octobre 1994, Québec

**Journée des communications gouvernementales\***  
Bureaux des plaintes  
25 octobre 1994, Québec

**Institut canadien d'éducation des adultes de Montréal**  
Colloque *Droit de cité*  
Conférence  
28 et 29 novembre 1994, Montréal

**Université Laval**  
Rencontre avec les étudiants en sciences politiques  
1<sup>er</sup> décembre 1994, Sainte-Foy

**Commission des institutions de l'Assemblée nationale\***  
Présentation d'un mémoire sur le Projet de loi sur l'établissement de la liste électorale permanente et modifiant la Loi électorale et d'autres dispositions législatives  
19 décembre 1994, Québec

**Association des cadres scolaires du Québec**  
Colloque *Le monde scolaire à l'heure des chartes des droits : de l'interrogation à l'action*  
Conférence  
2 et 3 février 1995, Québec

**Regroupement pour la défense des droits sociaux\***  
Café-information  
5 février 1995, Shawinigan

**Centre de ressources et de référence pour les aînés de Laval\***  
Conférence  
7 février 1995, Laval

**Polyvalente de Saint-Jérôme**  
Conférence  
15 février 1995, Saint-Jérôme

**Club Rotary**  
Conférence  
21 février 1995, Québec

**Université McGill**  
Conférence *Public Advocacy '90 McGill*  
24 février 1995, Montréal

**Association féminine d'éducation et d'action sociale\***  
Conférence  
5 mars 1995, Ile d'Orléans

**Groupe de travail sur le régime d'aide financière aux étudiants**  
Présentation du mémoire *Pour un système d'aide financière aux étudiants, souple, accessible, crédible et efficace*  
15 mars 1995, Québec

**Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale**  
Présentation d'un mémoire sur le Projet de loi facilitant le paiement des pensions alimentaires  
22 mars 1995, Québec

\* Participation (d'une/des) délégué(e) en remplacement du Protecteur du citoyen

## NATIONAL

### CONGRÈS DES OMBUDSMANS CANADIENS

En juin 1994, le Protecteur du citoyen a participé au congrès des ombudsmans canadiens qui se déroulait cette fois à Victoria en Colombie-Britannique. Mentionnons que ce congrès regroupe annuellement les ombudsmans généraux des provinces canadiennes (seuls Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard n'en ont pas) ainsi que les ombudsmans fédéraux spécialisés tels que le Commissaire aux langues officielles, le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée et l'Enquêteur correctionnel. L'édition 1995 de cette rencontre a lieu à Fredericton au Nouveau-Brunswick en novembre.

## INTERNATIONAL

### CONFÉRENCES, COLLOQUES, TRAVAUX À L'ÉTRANGER ET DÉLÉGATIONS DE VISITEURS

Depuis 25 ans, le Protecteur du citoyen s'est non seulement attiré la confiance de la population du Québec comme gardien des droits, mais il a aussi étendu internationalement sa réputation d'institution forte et crédible. C'est à ce titre qu'il est appelé, tout au long de l'année, à préciser et à promouvoir l'importance de l'ombudsman dans le monde.

En août 1994, le Protecteur du citoyen a répondu à l'invitation du gouvernement de la Thaïlande en déléguant à Bangkok sa directrice générale des enquêtes pour participer à un séminaire d'information sur un projet de loi concernant la création d'un ombudsman dans ce pays. À la veille d'implanter un tel type de recours, les instances thaïlandaises ont en effet tenu à consulter divers représentants de mécanismes existants. Il a d'ailleurs été convenu, au terme de cette première série de rencontres, que nous continuerions d'assurer notre concours aux autorités concernées en vue de la mise en route de la nouvelle structure.



Quelques semaines plus tard, soit en septembre, le Protecteur du citoyen s'est rendu à Taiwan où il a pris part à une conférence internationale sur le concept d'ombudsman. Son allocution a alors porté sur l'avenir de l'ombudsman comme institution soumise, à l'approche du 2<sup>e</sup> millénaire, aux changements dictés par les mutations de la société et des pouvoirs publics.

En octobre 1994, le conseil d'administration de l'Institut international de l'ombudsman (voir encadré) a tenu sa réunion annuelle à Buenos Aires, et le Protecteur du citoyen s'y est joint à titre de membre du conseil. Cette réunion s'est tenue en même temps que la nomination du premier ombudsman national en Argentine; le «Defensor del pueblo» est inspiré du modèle d'institution reconnu par l'Institut international de l'ombudsman. À noter que la conférence internationale des ombudsmans aura lieu en octobre 1996.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a eu l'occasion de recevoir des délégations venues notamment de la Thaïlande, de la Corée, du Burkina Faso (anciennement Haute-Volta), de la Tunisie, de la Suède, de la France et de l'Australie.

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

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

Les principaux objectifs de l'Institut international de l'ombudsman sont les suivants:

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

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

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

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

### Pour joindre l'organisme

Institut international de l'ombudsman  
Faculté de droit  
Université de l'Alberta  
Edmonton, Alberta  
Canada T6G 2H5

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

## À votre service chez le Protecteur du citoyen

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

\*Liste du personnel en poste en 1994-1995.

## L'ENGAGEMENT DE MEMBRES DU PERSONNEL DU PROTECTEUR DU CITOYEN À L'EXTÉRIEUR DE L'INSTITUTION

En 1994-1995, les services d'un délégué du Protecteur du citoyen, M. Guy MacDonald, ont été prêtés au ministère de l'Éducation. M. MacDonald avait pour mandat de présider le Groupe de travail sur le régime d'aide financière aux étudiants. Cette commission avait pour objectif de mener une étude approfondie des règles du régime, de leur mode d'application, des carences du système et des moyens d'y remédier. Par la suite, la commission a livré son rapport sur ces questions aux autorités gouvernementales.

Par ailleurs, Mme Lydia Assayag, une autre déléguée agissant aussi à l'extérieur de l'institution mais dans le cadre cette fois de son travail au bureau du Protecteur du citoyen, participe à un comité mis sur pied par la Commission des normes du travail. Cette équipe constituée de fonctionnaires, de membres du groupe «Au bas de l'échelle» et de notre représentante, a pour mandat d'analyser l'impact de récentes réorientations de la Commission sur la qualité des services donnés par celle-ci à sa clientèle constituée de petits salariés.

## TÉMOIGNAGE

... du président du Syndicat de  
professionnelles et professionnelles  
du gouvernement du Québec

Le Protecteur du citoyen a su développer au cours des ans une approche clientèle qui est devenue sa principale marque de commerce, ne perdant jamais de vue la qualité des services donnés aux citoyennes et citoyens du Québec. Qui plus est, le Protecteur du citoyen joue un rôle critique à l'égard de l'administration gouvernementale qui en fait un chien de garde incontournable des intérêts de la population à l'égard des services publics.

Si nos rôles en tant que syndicat et Protecteur du citoyen ne sont manifestement pas les mêmes, les approches sont parfois semblables. Ce qui n'exclut pas que nous puissions nous critiquer mutuellement à l'occasion...

Le président,  
Robert Caron

# LE PACTE SOCIAL COMME OUTIL D'ÉVALUATION DES SERVICES PUBLICS

Cette année, le Protecteur du citoyen fait état des principaux manquements de l'administration publique en parallèle avec les règles du Pacte social qu'il proposait dans son dernier rapport annuel - quelles ont été, en 1994-1995, les situations où des ministères et des organismes ont manifestement négligé d'agir à l'égard du citoyen de façon transparente, responsable, respectueuse de ses attentes et de ses droits? Et quels sont les cas où l'appareil gouvernemental a fait des gestes à l'encontre de la raisonnable, de la légalité, de la justice naturelle? C'est ainsi que, d'un secteur de l'administration à un autre, on constate des faiblesses communes à des organisations différentes. Et, du côté des solutions à apporter, même similitude. L'humanisation des rapports Etat-citoyen, la recherche de l'équité dans les décisions et les gestes, l'attention accordée aux besoins de la clientèle sont des preuves concrètes d'une volonté d'offrir des services publics de qualité. Prônés par le Pacte social, ces valeurs sont toujours à promouvoir, car des exemples précis nous démontrant qu'elles ne sont pas restées à l'état de simples principes de l'Etat. Bien accueillis en certains endroits, elles font ailleurs régulièrement défaut.

## PACTE SOCIAL - CLARIFIER LA COMMUNICATION

### L'ADMINISTRATION FAIT-ELLE SUFFISAMMENT PREUVE DE TRANSPARENCE?

Des moyens de manifester l'ouverture nécessaire

- |   |  |
|---|--|
| <p>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.</p> <p>1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible.</p> <p>1.3 S'assurer, le cas échéant, que le citoyen a bien compris l'information.</p> <p>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.</p> | <p>1.5 Favoriser la publicité de l'information gouvernementale, et considérer le secret comme une véritable exception à la règle générale.</p> <p>1.6 Consulter la clientèle visée au moment de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes gouvernementaux, de même qu'à l'occasion des changements apportés à ces programmes.</p> <p>1.7 Recueillir l'avis de personnes représentatives de la clientèle au moment de la conception des dépliant d'information et des formulaires, et privilégier pour ces documents un contenu simple et vulgarisé.</p> |
|---|--|

## RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

### ÊTRE TRANSPARENT, MOTIVER LES DÉCISIONS

Certains ministères et organismes semblent prendre pour acquis que les décisions de l'administration peuvent tomber, laconiques, sans plus d'explications. Par contre, dans des domaines comme la gestion publique des affaires agricoles, le Protecteur du citoyen a, depuis peu, constaté de réels efforts pour se montrer plus transparent. De quoi en inspirer d'autres.

Selon le Pacte social proposé par le Protecteur du citoyen, les services publics se doivent de communiquer aux citoyens les motifs en même temps que la décision qu'ils prennent à leur égard. Nous sommes intervenus cette année au sujet d'une ordonnance rendue par la Régie des marchés agricoles et alimentaires qui nous paraissait avoir

#### Fixation du prix du lait : le sort en est jeté?

La régie gouvernementale dont il est question ici agit comme tribunal administratif et comme organisme de régulation économique chargé de favoriser la mise en marché des produits agricoles et alimentaires. Elle est donc responsable de l'approbation et de la surveillance des structures de mise en marché de ces pro-

duits, et du règlement des litiges auxquels leur application peut donner lieu.

Au début de 1994, en réponse à une requête de producteurs laitiers réclamant une modification du prix du lait, la Régie tint des audiences pour entendre les différentes parties et statua sur les différences de prix entre les laits selon leur teneur en gras. Peu après, un citoyen qui avait assisté aux audiences fit appel à

nos services : selon lui, la Régie n'avait pas protégé les intérêts des consommateurs dans la fixation du prix du lait. Les écarts de prix lui paraissaient inéquitables et lésaient les consommateurs du lait le plus écrémé. En effet, les différences minimales de prix ne représentaient pas les différences de coût résultant de l'ajout plus ou moins important de gras laiter; si la Régie avait mieux tenu compte du coût, le

prix du lait écrémé aurait été moindre. Par ailleurs, l'insatisfaction du citoyen portait également sur la large discrétion du détaillant sur les prix affichés au comptoir pour les différents types de lait, discrétion découlant du texte ambigu de l'ordonnance.

Le Protecteur du citoyen estima essentiel d'intervenir sur la façon dont la Régie avait rendu sa décision. Son ordonnance faisait peu état des critères de fixa-

tion des prix à un point tel qu'il était impossible d'en saisir la justification. Nous avons souligné à l'organisme que l'ordonnance était incomplète alors qu'elle visait des questions importantes pour les consommateurs. La Régie doit donner aux consommateurs, producteurs, marchands et distributeurs de produits agricoles et alimentaires l'occasion de connaître et de comprendre les règles du jeu. La Régie, dans l'ordonnance, aurait dû faire le point :

- ◆ sur les divers facteurs qui lui servent à fixer le prix du lait,
- ◆ sur ses critères d'appréciation de la marge de profit raisonnable pour chaque type de lait et pour le lait en général,
- ◆ sur les critères retenus antérieurement pour établir les écarts de prix, sur sa position actuelle et les motifs qui justifient cette position,
- ◆ sur sa définition de l'intérêt public.

Également, l'ordonnance aurait dû se faire plus explicite sur une série d'autres points. Cela a amené le Protecteur du citoyen à considérer que le manque de transparence de l'ordonnance empêchait les intéressés de savoir si l'intérêt public avait été pris en considération. L'obligation de tenir des audiences publiques ainsi que la très grande discrétion exigeaient que l'ensemble du processus soit absolument transparent et rigoureux.

### Épilogue : compréhension et collaboration

La Régie s'est montrée ouverte et a décidé de saisir cette occasion pour améliorer ses méthodes de travail. Elle nous a également consultés sur la façon d'améliorer le libellé de ses décisions. Par la suite, la Régie rendit une nouvelle ordonnance; celle-ci était nettement plus claire et plus complète. Remarquable collaboration et aussi, et surtout, exemple tangible d'adaptation rapide aux besoins des citoyens qui ont droit à l'information essentielle.

## DISPONIBILITÉ DE L'INFORMATION

# VOUS FAITES L'OBJET D'UNE SAISIE. ET VOICI POURQUOI

Nous avons invité le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation à clarifier ses méthodes et ses intentions lorsqu'il procède à la saisie et à la confiscation de barils de sirop d'érable. Certaines opérations du genre laissaient en effet des producteurs pantois.

Chaque année, il revient au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation d'inspecter la qualité du sirop d'érable destiné à la commercialisation.

«Le sirop d'érable en grands contenants doit être propre à la consommation humaine et provenir exclusivement de la sève d'érable ou d'un autre produit de l'érable.»  
(Extrait du Règlement sur les aliments)

À la suite d'analyses, lorsque le sirop d'érable est conforme aux exigences, il est identifié comme tel, et on peut poursuivre les différentes étapes qui l'acheminent du producteur au consommateur. Par contre, un produit peut être déclaré «impropre à la consommation humaine» s'il est contaminé par des micro-organismes ou par des résidus chimiques. On peut aussi considérer qu'un sirop est trop altéré pour être consommé si sa saveur habituelle est remplacée ou masquée par une odeur étrangère ou un goût désagréable de bourgeon, de bois, de brûlé. Enfin, du sirop peut être rejeté si des conditions d'hygiène ne sont pas respectées : barils souillés, rouillés ou ayant servi à l'entreposage de produits chimiques.

Au terme de l'inspection, le produit qui ne respecte pas les exigences est saisi, éliminé ou confisqué. Les producteurs qui ne sont pas d'accord avec la décision du Ministère peuvent se pourvoir en révision.

Ce genre d'opération, on le devine, ne va pas sans susciter des réactions de contestation et de surprise de la part des acériculteurs. Il est donc essentiel que le déroulement des inspections corresponde rigoureusement aux règles applicables. De plus, on doit renseigner adéquatement le producteur sur les résultats des analyses et sur les décisions administratives prévisibles.

Or, à la suite de plaintes de producteurs acéricoles, notre enquête a révélé de sérieuses lacunes dans l'information rendue disponible. Ainsi, les explications écrites auxquelles avait accès le producteur se limitaient généralement à un procès-verbal succinct dont le vocabulaire, conforme à la loi, apportait peu de précisions dans les circonstances.

Quant à l'information verbale, il nous apparaissait qu'elle n'était pas nécessairement fournie avec le même soin dans tous les cas.

Nous avons, des lors, fait part de nos conclusions au Ministère. Selon nous, ces difficultés pouvaient être applanies si des renseignements écrits et complets étaient mis à la disposition de toutes les personnes visées par les points suivants :

- ◆ le rôle et les pouvoirs du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation relativement à l'inspection du sirop d'érable;
- ◆ les diverses étapes du processus :
  - inspection;
  - saisie et avis;
  - test en laboratoire;
  - avis de destruction;
- ◆ les droits du producteur :
  - à l'avis;
  - aux documents;
  - à un autre prélèvement et l'utilité de celui-ci (selon certaines conditions, un producteur peut soumettre un échantillon de sirop à un laboratoire privé);
  - à un recours.

Comme le Ministère n'inspecte que le sirop livré chez un agent de commercialisation, nous avons suggéré que l'information pertinente puisse se trouver chez ces intermédiaires, à la portée de tout producteur au moment de la livraison du sirop d'érable. Il reviendrait au citoyen d'en prendre connaissance.

Une semaine après notre intervention, on nous a avisés que le document demandé allait être préparé sous peu et comprendrait les points que nous jugeons importants. Le dépliant que nous avons reçu par la suite, intitulé *L'inspection des produits de l'érable en grands contenants*, a, en effet, pleinement satisfait nos attentes.

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

# FURNIR EN TEMPS UTILE AU CITOYEN UNE INFORMATION ADÉQUATE...

... et non pas des années trop tard, et sous forme de menace, comme cela s'est vu dans des lettres adressées par l'administration à des garants de personnes immigrantes.

Lorsqu'une personne établie au Québec décide de faciliter l'entrée au pays d'un immigrant, elle peut, selon certaines conditions, s'en porter garante financièrement auprès des services gouvernementaux. S'il s'agit d'un conjoint, l'engagement qu'elle assume dure trois années (dix ans autrefois), période au cours de laquelle elle doit se considérer comme responsable de subvenir aux besoins du nouvel arrivant. Dans les autres cas de parrainage, la période est demeurée de dix ans. En vertu de l'entente, l'immigrant n'est admissible à aucune forme de prestation d'aide de dernier recours (aide sociale) pendant la période visée. S'il venait à en toucher quand même, son garant serait tenu de rembourser le ministère payeur pour toute somme versée. Dans les cas où le lien de parrainage dont il vient d'être question existe dans un couple où les conjoints en arrivent à se séparer avant l'expiration de l'engagement, celui-ci se

poursuit en dépit de la rupture jusqu'à la date initialement prévue pour y mettre fin. Cela nous amène à traiter d'un certain nombre de cas où une séparation est survenue et où l'ex-conjoint parrainé a retiré des prestations d'aide sociale à l'insu de son garant. Ce n'est alors parfois que beaucoup plus tard que le ministère des Affaires internationales de l'immigration et des Communautés culturelles en a avisé la personne garante, au moyen d'une lettre adoptant le ton incisif de la mise en demeure. Pour quelques-unes de ces personnes, la «dette» courait en fait depuis des années. Des citoyens pris au dépourvu par ce recours exercé contre eux se sont tournés vers nos services pour contester le fait qu'on leur reprochait de ne pas respecter un engagement alors qu'ils n'avaient reçu aucun avis préalable les informant que la personne parrainée avait besoin d'une aide financière. Comment pouvaient-ils assumer leurs obligations

## LES CONSIGNES APPROXIMATIVES

Les approximations dans certains documents destinés à renseigner le public peuvent, on le verra, placer le citoyen en une fâcheuse position de retard.

**J**usqu'à récemment, la Société d'habitation du Québec comptait parmi ses différentes formules d'aide financière le Programme d'aide à l'accès à la propriété résidentielle (PAAPR). Ce programme, visant à aider les familles à mieux se loger, offrait, entre autres, le remboursement d'une partie du capital emprunté pour financer l'achat d'un logement à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant. L'arrivée de l'enfant devait survenir à l'intérieur d'une période de cinq ans débutant à la date d'admission au programme. Toutefois, le propriétaire participant devait faire sa demande de remboursement dans les douze mois suivant la naissance de l'enfant. Cinq ans, un an : ces deux délais sont déterminants dans l'affaire qui suit. À la fin de l'année 1991, un citoyen demanda notre intervention parce que la Société d'habitation du Québec refusait de lui rembourser les sommes auxquelles il estimait avoir droit en vertu de ce programme. Selon l'organisme, la demande de remboursement était hors délai, ce qui privait la personne d'une somme de 6 000 \$. Or, la situation résultait en fait d'une confusion : le citoyen n'avait pas fait sa demande dans les douze mois, ayant compris qu'il disposait des cinq années de sa participation pour le faire. Au cours de notre étude des faits, nous en sommes venus à la conclusion que non seulement la Société n'avait pas renseigné le citoyen sur ses obligations, mais qu'elle l'avait incité à croire que le seul délai à respecter était la période de cinq ans.

Si l'on exclut la *Gazette officielle du Québec*, qui n'est évidemment pas un véhicule d'information à la portée de la population en général, le seul document qui soulignait l'exigence des douze mois était le dépliant publicitaire. Dans le formulaire officiel, intitulé «Demande d'admissibilité», on négligeait de mentionner le délai d'action, se contentant de l'énoncé suivant : «Lors de la naissance ou l'adoption d'un enfant, les bénéficiaires du programme d'aide à l'accès à la propriété résidentielle peuvent demander le remboursement d'une partie du capital.» Par ailleurs, le citoyen avait reçu de la Société une «Confirmation d'admissibilité» n'apportant que

les précisions suivantes au sujet du critère de temps : «Pour fins d'administration du programme, la Société considère que le délai de cinq ans, pendant lequel l'avènement d'un enfant donne droit à un remboursement commence à la date de référence.»

Nous avons exposé ces lacunes à la Société et avons notamment fait valoir que le formulaire étant le document qui crée un lien de droit formel entre l'administration et l'administré, il devait être le plus complet possible. Un élément aussi essentiel que le délai d'action remplacé par une allusion aussi vague que «lors de la naissance» constituait une pratique déroutante pour le citoyen à qui l'on ne signalait pas pour autant qu'il devait se référer au dépliant publicitaire. Bien plus, le fait que le document «Confirmation d'admissibilité» expédié au citoyen par la Société attirait son attention uniquement sur le délai de cinq ans contribuait à entretenir l'idée qu'il n'y avait que ce délai à respecter.

Quant au dépliant, celui-là plus explicite, on ne pouvait lui conférer le statut de «guide» fiable et exhaustif. Ce type de publication n'offre souvent qu'un survol des grandes lignes d'un programme. De plus, advenant d'éventuels amendements aux conditions, ceux-ci ne s'accompagnent pas nécessairement de la réimpression du dépliant.

Bref, le fait, pour un participant, de devoir s'en remettre à un dépliant de promotion pour connaître ses droits était inacceptable, de l'avis du Protecteur du citoyen.

Dans ce contexte, on ne pouvait tenir rigueur au citoyen de ne pas avoir vérifié auprès de la Société s'il avait effectivement bien compris les conditions du programme. Nous estimions également que cette personne avait été lésée en raison de renseignements incomplets. Nous avons demandé à la Société de lui accorder le remboursement prévu.

La Société mit un certain temps avant de convenir de sa part de responsabilité dans l'erreur du citoyen. Néanmoins, l'organisme finit par admettre que, en raison de certaines circonstances, le participant n'avait pas eu accès à une information adéquate. La Société versa dès lors la somme convenue (6 000 \$).

## MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES

## Terres publiques et terrains de mésentente

**Hausse de loyer! La nouvelle n'enchanté jamais le locataire. Mais le propriétaire qui désire que l'augmentation soit acceptée a intérêt à en expliquer les causes. Quand il s'agit de l'administration publique, c'est même un devoir.**

**L**e manque de clarté de certaines règles administratives a encore été souligné par des locataires de terres publiques en forêt qui ont été récemment surpris par une hausse du loyer annuel. La majoration pouvait atteindre de 100 % à 200 % et les villégiateurs se sont dit victimes d'un abus de la part du ministère des Ressources naturelles.

Pourquoi cette soudaine valorisation des terres publiques? Pour bien saisir la situation, il faut remonter à 1989 au moment où le Ministère modifiait par voie de règlement sa politique de fixation du loyer des terres publiques, et ce, pour ajuster les prix aux frais d'administration.

À l'époque, le prix du loyer fut généralement fixé à 10 % de la valeur marchande du terrain loué à des fins de villégiature.

Au moment de la mise en vigueur du nouveau règlement, les changements occasionnèrent peu de remous puisqu'une large majorité de baux étalés sur plusieurs années n'étaient pas encore parvenus

Nos dossiers indiquent que vous avez parrainé

Nous vous informons que .....X..... a déposé une demande de prestations d'aide de dernier recours (autrefois prestations d'aide sociale) auprès d'un Centre Travail-Québec (C.T.Q.) en vertu de la Loi sur la sécurité du revenu (autrefois Loi sur l'aide sociale).

Conformément à l'engagement numéro..... que vous avez signé le ..... pour une durée de ..... ans, vous êtes tenu de répondre aux besoins essentiels de cette personne et de ses personnes à charge mentionnées à l'engagement. Vous devez respecter cet engagement dans sa totalité.

De plus, selon l'article 2 de cet engagement, vous devrez rembourser le Gouvernement du Québec, de toute somme versée en vertu de la Loi sur la sécurité du revenu, à titre de prestations d'aide de dernier recours à .....X..... et à ses personnes à charge. Si d'ici 10 jours ouvrables, vous n'avez pas pris entente avec le Centre Travail-Québec, ..... téléphone..... dossier....., nous entreprendrons toutes les démarches nécessaires pour récupérer les montants versés à la personne parrainée.

Compte tenu du non-respect de vos obligations, le Gouvernement du Québec prend les mesures suivantes :

1-.....X..... sera invité à entreprendre des poursuites judiciaires contre vous pour vous obliger à respecter votre engagement.

2- Comme vous n'avez pas respecté cet engagement, il vous sera impossible de faire toute autre demande d'engagement sauf dans le cas d'un(e) conjoint(e) et d'un enfant(s) mineur(s).

Veuillez agir en conséquence.

Nom de l'agent d'immigration responsable  
et son numéro de téléphone  
Service aux résidents permanents

par rapport à l'entente s'ils n'étaient mis au courant de la demande d'aide sociale que subséquentement?

Nos propres démarches nous ont démontré le bien-fondé de la réaction des garants qui avaient confié leurs difficultés au Protecteur du citoyen. Nous avons fait valoir leur position et la nôtre au ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles et avons demandé qu'on procède différemment envers ces garants auxquels on manquait ici de respect tant par le ton adopté que par les façons de faire.

À la suite de notre intervention, le Ministère a reconnu la nécessité d'agir plus correctement en pareil contexte. Dorénavant, autant que possible dès la demande d'aide sociale, on fera parvenir au garant un avis qui n'aura plus cette connotation accusatrice mais qui servira plutôt comme rappel de ses responsabilités contractuelles à l'endroit de la personne parrainée. On demandera au destinataire de la lettre de prendre contact avec le Centre Travail-Québec pour discuter des arrangements à prévoir.

Les services responsables auront, de cette façon, fourni l'information utile en temps opportun à la personne visée au lieu de l'accabler plus tard par la nouvelle subite d'un remboursement qui a déjà eu le temps de s'alourdir...

Cette année, nous surveillons attentivement le déroulement d'un projet pilote mené par le Ministère et dont l'objectif est de faire signer au garant un engagement de remboursement au gouvernement du Québec et de reprise en charge financière de la personne parrainée. Certaines méthodes employées pour obtenir le consentement du garant dans les cas qui nous ont été signalés pourraient entraîner des abus. Nous nous interrogeons de plus sur le fait que des garants doivent apposer leur signature sur un document rédigé uniquement en français alors qu'ils ne lisent ni ne comprennent cette langue.

à échéance, ce qui maintenait ainsi en vigueur les anciennes conditions. Plus tard, la proportion des citoyens touchés alla en augmentant. Des individus et des groupes se mobilisèrent contre la nouvelle tarification et un certain nombre d'entre eux firent appel au Protecteur du citoyen.

À la suite de notre analyse, il nous apparut que les difficultés résidaient dans le processus d'évaluation du terrain, l'insuffisance de l'information donnée aux locataires et l'absence de mécanismes de négociation.

«Sauf dans les cas où le présent règlement prévoit un prix de substitution, une terre est vendue à la valeur marchande établie selon les techniques généralement reconnues en évaluation foncière ou louée à un pourcentage de cette valeur, sans tenir compte toutefois de la valeur des améliorations apportées à cette terre par l'acquéreur ou le locataire.» (Extrait du Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine public).

La valeur marchande devenait une donnée de première importance mais il n'existait pas de fiche d'évaluation spécifique pour chaque lot. Le locataire ne pouvait donc se baser sur des documents précis et ne pouvait valablement contester le bien-fondé de la valeur de son lot. Le processus lui apparaissait arbitraire. Par ailleurs, la fiche d'évaluation devenait d'autant plus nécessaire que la valeur marchande ne doit pas inclure les améliorations apportées par le locataire. Ce dernier doit être en mesure de vérifier avec la fiche si les aménagements qu'il a faits, comme une voie d'accès, sont compris ou non dans l'évaluation.

Autre carence : il était souvent impossible pour le locataire de négocier avec le Ministère. Le Protecteur du citoyen a fait valoir que le renouvellement du bail ou son non-renouvellement a des conséquences importantes pour l'occupant de l'endroit. Par

exemple, en cas de non-renouvellement celui-ci est alors obligé de libérer les lieux, c'est-à-dire de transporter ou de démolir les constructions qu'il a érigées et, souvent, de renoncer à ses travaux (construction de chemins), à moins qu'il ne transfère son bail et récupère son investissement.

Pour cette raison, le locataire devait avoir l'occasion de faire valoir son point de vue de manière efficace. Il fallait prévoir une procédure souple et informelle avec des services responsables qui fournissent au citoyen les renseignements pertinents, notamment :

- ◆ un résumé de la politique gouvernementale;
- ◆ les articles pertinents de la loi ou du règlement;
- ◆ un document d'évaluation du terrain ou du secteur;
- ◆ les autres facteurs qui ont pu influencer sur l'évaluation.

Le Ministère nous a informés qu'il effectue présentement une restructuration en profondeur de ses processus d'affaires pour la gestion et l'octroi des droits fonciers. Nos propositions ont été prises en considération et ont pu corriger les lacunes en matière d'information et d'accueil à la clientèle.

Reste maintenant la hausse de loyer sur laquelle nous nous prononcerons sous peu. Nos propositions visent dans ce cas-ci comme dans d'autres, non seulement à améliorer les rapports entre les citoyens et l'administration mais surtout à assurer un meilleur équilibre dans ces rapports.

## L'inforoute, le citoyen et la démocratie

*Le journaliste et directeur de L'Agora, Jacques Dufresne, a été chargé par le gouvernement québécois d'effectuer une recherche sur les enjeux sociaux, culturels et éthiques de l'autoroute électronique. Nous lui avons demandé quelques réflexions sur le même thème mais plus précisément rattachées au citoyen et à ses droits.*

*Son texte nous donne par ailleurs l'occasion de mentionner que le Protecteur du citoyen est en voie d'obtenir un site Internet afin d'étendre encore l'accès à ses services... et notamment au présent rapport annuel.*

**L**e magazine *Québec Science* a publié en septembre 1995 un manuel d'initiation à Internet. Tous les exemplaires ont disparu des kiosques en quelques jours. À la demande du public, on vient de lancer une seconde édition. Ce réseau mondial de communication suscite le même enthousiasme partout dans le monde. La Chine populaire elle-même se branche en ce moment.

À propos du taux de croissance d'Internet, les rumeurs les plus extravagantes ont circulé, 150 % par mois à titre d'exemple. Selon une étude américaine récente et rigoureuse, celle de O'Reilly Associates, il serait plutôt de 40 % par an. La population mondiale réelle de l'Internet serait de 10 millions et non de 50 millions. Ce chiffre n'inclut pas les usagers des réseaux commerciaux. On estime que 60 % des usagers sont américains en ce moment : 5,8 millions sur Internet et 3,9 millions sur les services commerciaux. Soixante-sept pour cent sont des hommes. Le revenu familial moyen des usagers se situe entre 50 000 \$ et 75 000 \$. Le Québec compterait en ce moment environ 30 000 internautes.

Ce qui distingue ces nouveaux moyens de communication de tous les autres, c'est l'interactivité qu'ils permettent. Devant l'écran de son ordinateur, l'utilisateur est actif. «Je n'ai jamais écrit autant de lettres de ma vie.» C'est le commentaire que l'on entend le plus souvent parmi les usagers d'expérience.

Le rêve des fondateurs de la compagnie Apple, Jobs, et Wozniak serait-il en train de se réaliser? Ces deux entrepreneurs visionnaires considéraient les micro-ordinateurs comme des outils révolutionnaires dont le citoyen ordinaire pourrait se servir pour faire contrepoids au pouvoir que les gros ordinateurs confèrent aux grandes organisations. On considère les réseaux comme des outils oppressifs et avilissants à cause de leur impact négatif sur une sociabilité déjà évanescente. Ils sont déjà trop tard pour leur opposer un refus catégorique. À l'échelle des pays et des cultures, un tel refus serait en même temps une démission. Il ne reste plus qu'à en faire bon usage. Qu'à limiter les dégâts, diront les plus pessimistes. On peut en effet penser que les réseaux informatisés sont, de par leur nature même, des instruments totalitaires et que loin d'entrer en concurrence avec les puissants ordinateurs du Pentagone ou de AT & T, les micro-ordinateurs sont l'équivalent des vaisseaux capillaires, lesquels, sous le contrôle du cerveau central, ont pour mission de transporter l'énergie, transformée par les poumons, jusque dans les ultimes replis des muscles.

Au Québec en ce moment, ce sont les jeunes qui sont en train de définir les règles du bon usage. Ils n'auront pas attendu les règlements du CRTC ou du ministère québécois de la Culture et des Communications pour se mettre à l'oeuvre au nom des citoyens. C'est ainsi qu'un jeune informaticien, poète à ses heures, Martin Pagé, a fondé CyberQuébec un organisme qui s'est donné pour mission de veiller à ce qu'on fasse un usage vraiment démocratique des nouveaux réseaux. Un autre jeune pionnier, Jean-Hugues Roy, collaborateur à *Voir* et à *Québec Science*, a comparé CyberQuébec à Transport 2 000.

Qui aura accès à Internet et à quelles conditions? Il y a quelques mois, le gouvernement québécois rendait public le rapport Berlinguet sur l'inforoute. Joignant l'exemple à la pensée, CyberQuébec publiait son

commentaire sur le rapport quelques semaines plus tard, sans avoir reçu de subvention à cette fin. Attention, disent les auteurs du commentaire. En ces temps d'austérité, l'État québécois pourrait être tenté d'utiliser les réseaux uniquement comme outil de contrôle social plutôt que comme un moyen de se mettre à l'écoute de la population. Dans ce nouveau domaine, des organismes comme CyberQuébec deviendront les alliés naturels du Protecteur du citoyen.

Tout va si vite qu'il importe d'introduire des principes dans l'action sans attendre que soient édictés les lois et règlements dont la nécessité est déjà évidente. À cet égard, le site dont la MRC de Coaticook vient de se doter, à l'occasion d'un colloque international sur l'emploi en milieu rural, présente le plus grand intérêt en raison des principes démocratiques qui l'ont inspiré. Le site a été en effet conçu d'une manière telle qu'en quelque endroit qu'il s'y trouve, l'utilisateur se sente non seulement autorisé mais invité et encouragé à donner son opinion sur le site lui-même et sur l'administration des MRC et des municipalités qui les composent. L'utilisateur peut adresser ses messages non seulement aux élus, mais aussi aux fonctionnaires. Si un aspect du plan d'aménagement lui déplaît, il n'a qu'à cliquer sur le nom du directeur du service d'urbanisme pour être assuré que le premier responsable du dossier soit avisé de son désaccord. Une manoeuvre simple lui permet de réexpédier le même message au préfet.

Le monde entier peut s'inspirer de ce modèle de démocratie locale virtuelle. Six mille personnes ont visité le site au cours des 15 premiers jours. Parmi les commentaires reçus, il y en a un qui venait d'un fonctionnaire du gouvernement du Québec : «Pensez-vous qu'à l'échelle de l'État, la communication directe entre les citoyens et les fonctionnaires sera autorisée?»

Ceux qui, au Québec, ont déjà accès à Internet, appartiennent à une élite déjà très près des pouvoirs. Il est peu probable que les citoyens les plus pauvres puissent s'équiper à court terme d'un ordinateur et d'un modem. Comment empêcher que cette situation n'aggrave l'exclusion dont plusieurs sont déjà victimes? En juillet dernier, le ministre Paillé annonçait que les bibliothèques publiques auraient bientôt l'équipement requis pour se brancher sur Internet. Il y a déjà dans la plupart des villes du Québec, des cafés électroniques où l'on peut s'initier à Internet pour quelques dollars l'heure. De nombreux organismes communautaires et tous les CLSC ont déjà des ordinateurs puissants. Il leur suffira de se procurer un modem et d'imaginer des méthodes efficaces pour aider leurs clients les plus démunis à défendre leurs opinions et leurs intérêts. Par exemple, tous les organismes communautaires pourraient figurer sur une même liste de courrier électronique. La concertation entre ces organismes pourrait dans ces conditions se faire aussi rapidement qu'entre les succursales d'une multinationale. Utopie! Sans doute, mais comme le train Internet ne reste qu'une seconde en gare, il vaut mieux passer vite à l'action une fois qu'on a entrevu une finalité digne d'être défendue.

Jacques Dufresne

### L'ADMINISTRATION CHERCHE-T-ELLE À FAVORISER L'ACCÈS À SES SERVICES?

Des moyens et des méthodes

- 2.1. L'instauration de services d'accueil et de renseignements dans un cadre d'approche personnalisée et respectueuse des citoyens, qui tienne compte également des limites de la capacité administrative, ainsi que des barrières mentales.
- 2.2. Prévoir des services téléphoniques dans le cadre de fonctionnement correspondant le mieux possible à la demande de l'usager aux heures et 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 travail de façon à favoriser les services publics et à offrir des locaux adéquats à un emploi polyvalent.
- 2.6. Établir des lignes d'attente des citoyens qui soient compatibles avec les réalités sociales et familiales.
- 2.7. Favoriser de manière appropriée, au besoin des liaisons dans les secteurs administratifs si cette solution peut contribuer à améliorer la qualité des services à l'usager, le plus rapidement et au moindre coût, tout en évitant une entente dont le rendement est remis en cause.

## «Appuyez sur le [ ] ...»

De nombreux usagers des services publics s'adressent au Protecteur du citoyen parce que, après s'être soumis plusieurs fois aux consignes données par la boîte vocale, ils n'ont quand même jamais réussi à obtenir d'un être humain un renseignement précis sur leur cas personnel. Étrange : alors que le système de messagerie des robots est de plus en plus perfectionné, il devient particulièrement ardu dans certains ministères et organismes d'utiliser le téléphone pour permettre à une personne de parler à une autre!

Les facilités prévues par l'administration pour accueillir convenablement les citoyens, répondre à leurs questions et les rencontrer dans des lieux accessibles selon des horaires accommodants sont autant de portes d'entrée qui doivent permettre aux clients de se prévaloir des ressources gouvernementales et d'exercer leurs droits. À cet égard, le Pacte social met notamment l'accent sur la qualité des rapports humains, l'aspect accueillant et fonctionnel des bureaux de l'État et de ses points de service et sur la nécessité de prévoir des circuits téléphoniques qui puissent satisfaire à la demande. Or, sur ce dernier point en particulier, on constate d'importantes lacunes. Fréquemment, des citoyens nous confient leur lassitude d'appuyer sur le «1», et sur les autres touches qui suivent, sans aller plus loin dans leur quête de renseignements.

### Plaintes de contribuables : le ministère du Revenu ne répond plus

Le Protecteur du citoyen a ainsi connu une recrudescence de plaintes de contribuables tentant vainement d'entrer en communication avec le ministère du Revenu au sujet de leur déclaration fiscale. Certains d'entre eux nous ont dit avoir été mis en attente pendant plus d'une heure, au bout de laquelle, à 16 h 30, un message leur a annoncé que les bureaux du Ministère étaient maintenant fermés. On comprend l'exaspération...

Les problèmes d'accès téléphonique ne sont pas nouveaux au ministère du Revenu. La persistance du phénomène nous a conduit récemment à insister auprès des autorités sur le fait que, malgré leur engagement ferme à appliquer des solutions, nous assistons plutôt à une hausse de plaintes à ce sujet.

Conscient des problèmes d'accès, le Ministère nous a fait part de son intention d'y remédier dans les meilleurs délais et nous a exposé certains facteurs ayant vraisemblablement accentué l'engorgement des circuits téléphoniques, tels que :

- la coïncidence dans le temps d'un programme ponctuel de contrôle auprès des contribuables avec l'habituelle période de pointe de la déclaration de revenu des particuliers;

- l'ajout de la nouvelle disposition fiscale concernant la cristallisation des gains en capital;

Les problèmes d'accès téléphonique ne sont pas nouveaux au ministère du Revenu.

- ♦ des modifications au circuit téléphonique.

Par ailleurs, on nous a énuméré des moyens mis en avant pour mieux faire face à la demande :

- ♦ l'augmentation du nombre de lignes téléphoniques et de préposés;
- ♦ la mise en place, dès le début de 1996, d'un système informatisé de réponse par l'intermédiaire d'une boîte vocale aux interrogations des contribuables.

Quant à l'interruption des services téléphoniques à 16 h 30, on s'est dit heureux de nous informer que des dispositions avaient été prises pour éviter la répétition de semblables incidents.

Nous comptons que de telles assurances soient assorties des résultats attendus. La fiscalité est un domaine des plus complexes, qui engendre des obligations financières auxquelles l'ensemble des citoyens sont contraints de se soumettre à défaut de quoi des pénalités importantes peuvent être imposées. L'État joue donc ici un rôle essentiel de vulgarisateur de données techniques qui sont loin d'être à la portée de tous. De là son devoir de ne pas tolérer que des interrogations demeurent sans réponse faute de ligne disponible. L'amélioration des services se mesurera aisément durant la prochaine période de pointe alors que l'ingéniosité, les ressources et le sens des responsabilités devront se conjuguer pour que le renseignement utile soit donné même lorsque survient l'avalanche d'appels.

### L'assurance-maladie et le mutisme des téléphones

À la Régie de l'assurance-maladie du Québec, on a connu les retombées de la mauvaise planification d'un nouveau programme lors de l'entrée en vigueur, en 1992, des dispositions concernant l'octroi de la carte d'accès à la gratuité des soins de santé. La remontée s'amorce toutefois grâce aux efforts de l'organisme pour affecter des ressources supplémentaires à l'amélioration des communications avec la clientèle. Il n'en demeure pas moins que l'engorgement des lignes à la Régie est à l'origine de bon nombre de plaintes adressées au Protecteur du citoyen et qu'il faut certes, dans l'analyse des faits, dépasser la simple configuration de la téléphonie interne.

Les contacts que nous avons eus avec des citoyens insatisfaits nous ont, à cet égard, confirmé un embourbement du système causé notamment par le fait que la Régie accuse régulièrement d'importants retards dans l'ouverture du courrier qu'elle reçoit. Nous avons constaté des délais allant jusqu'à trois mois.

Il faut souligner également un manque de liens opérationnels entre les différentes unités de traitement des dossiers : lorsqu'une personne réussit enfin à parler à un préposé, celui-ci ne dispose pas nécessairement à l'écran des dernières données concernant la demande qui lui est faite. Inquiétude du citoyen qui a expédié des documents dont on ne semble pas retrouver la trace. Nouvel envoi, nouveaux essais de s'adresser à un employé. La répétition des appels contribue à la surcharge des lignes, alors qu'en réalité les premières attestations qu'on croyait perdues sont généralement parvenues aux services en question. Mais ces derniers n'en ont pas encore avisé l'équipe de première ligne qui répond au téléphone...

Ce sont, à l'évidence, des fonctionnements à revoir et auxquels la Régie de l'assurance-maladie nous assure qu'elle tente d'apporter une meilleure coordination.

Dans les prochains mois, nous demeurerons très attentifs à la façon dont l'organisme entend faire les changements nécessaires pour répondre plus efficacement à la demande de renseignements par téléphone. Il en va de la mission même de la Régie dont la vocation sociale centrée sur l'admissibilité aux soins de santé exige de sa part une attention constante aux questions qui lui sont posées.



## Le phénomène du goulot téléphonique

Lorsqu'au terme d'une importante opération de vérification plus de 20 000 étudiants sont invités à rejoindre le ministère de l'Éducation par téléphone, et que le service chargé de leur répondre est déjà débordé, l'image qui vient à l'esprit est celle d'une foule conviée à franchir une enceinte par le trou d'une serrure.

**A**u cours de l'année 1993, le ministère de l'Éducation adopta une nouvelle politique de vérification systématique des revenus de chaque étudiant avant de lui attribuer quelque montant que ce soit sous forme de prêt ou de bourse. On sait qu'au départ l'argent dont dispose un candidat à l'aide financière est pris en compte dans le calcul de la somme qui lui sera accordée; c'est donc dans le but de pouvoir s'appuyer sur un document officiel et détaillé qu'on opta pour un contrôle auprès du ministère du Revenu dans chaque cas.

Or, cette nouvelle mesure appliquée en 1994 plaça plus de 20 000 étudiants en situation de devoir s'expliquer auprès du Ministère au sujet d'une bourse versée en trop durant l'année scolaire 1993-1994 (cela ayant pour effet de bloquer l'aide pour l'année 1994-1995). La personne ainsi visée pouvait avoir fourni des renseignements imprécis ou inexacts par le passé, ce qui avait causé l'erreur. Tous ces gens apprirent la nouvelle par le courrier et furent avisés de téléphoner au service d'accueil pour prendre entente afin de débloquer l'aide pour la prochaine période.

Les étudiants s'empressèrent bien sûr de réagir à pareille annonce et tentèrent de joindre le Ministère, certains pour obtenir des clarifications sur la réclamation, d'autres pour convenir de modalités de remboursement, d'autres encore pouvant démontrer qu'ils n'avaient rien touché en trop et qu'on devait dès lors corriger leur dossier.

Ce qui arriva? Il faut savoir d'abord que l'administration n'avait pas vraiment prévu l'ampleur des résultats de son action de vérification et n'avait donc pas imaginé avoir bientôt en ligne des dizaines de milliers de correspondants. Par ailleurs, le service d'accueil téléphonique du ministère de l'Éducation a déjà beaucoup de difficultés à satisfaire à la demande, état de fait qu'a d'ailleurs déjà dénoncé le Protecteur du citoyen. Pris d'assaut, on fut donc littéralement dépassé par les événements et incapable de faire face au

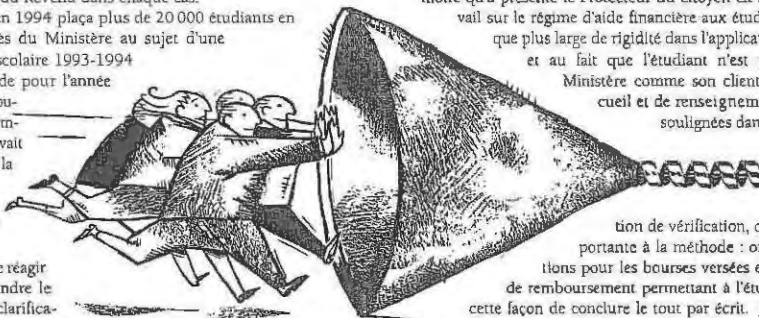
flot de ces personnes, pressées par lettre de réagir promptement par téléphone...

Par la suite, un nombre imposant de plaintes parvinrent au Protecteur du citoyen, lui relatant à répétition toujours la même impossibilité pour les étudiants d'atteindre les fonctionnaires du Ministère.

Cet épisode, nous l'avons dit, n'est venu en fait qu'accroître un problème déjà existant, et cette traditionnelle inaccessibilité du ministère de l'Éducation est décrite dans le mémoire qu'a présenté le Protecteur du citoyen en février 1995 au Groupe de travail sur le régime d'aide financière aux étudiants. Liées à une problématique plus large de rigidité dans l'application du régime d'aide financière et au fait que l'étudiant n'est pas souvent considéré par le Ministère comme son client, les carences du service d'accueil et de renseignements du Ministère sont donc soulignées dans le mémoire et font l'objet de recommandations précises.

Par la suite, le Protecteur du citoyen a appris que, pour la deuxième édition de l'opération de vérification, on apportera une correction importante à la méthode: on joindra en effet aux réclamations pour les bourses versées en trop un formulaire d'entente de remboursement permettant à l'étudiant désireux de procéder de cette façon de conclure le tout par écrit. Judicieuse mesure qui ne règle cependant qu'une partie du problème. Elle contribuera, espérons-nous, à désengorger les circuits et à accélérer le processus.

Cela ne dispense pas bien sûr le Ministère de tout mettre en oeuvre pour se donner des ressources téléphoniques à la mesure de sa mission de soutien aux études et de sa vaste clientèle. L'initiative s'inscrit plutôt dans un ensemble de gestes qui doivent être faits par l'administration pour redonner à l'usager l'occasion de recourir au téléphone comme voie très directe vers les renseignements qu'il est en droit d'avoir.



## COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES

### Accueil téléphonique : prévoir l'heure de pointe

Différentes périodes d'«effervescence» téléphonique ont amené la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances à constater que sa structure d'accueil s'essouffait rapidement en situation de surcharge.

**P**our le moment au cours de l'année, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances a dû faire face à des hausses considérables de demandes de renseignements téléphoniques. La surcharge des circuits a fait que bon nombre de citoyens n'ont jamais réussi à prendre contact avec un employé de l'organisme. Des gens parmi eux se sont plaints au Protecteur du citoyen de ne pas avoir eu accès à des renseignements qui leur étaient pourtant indispensables pour la compréhension de leur régime de retraite.

Après enquête, force nous a été de constater que plusieurs facteurs d'engorgement auraient pu ne pas exister si l'organisme avait veillé à une meilleure planification de certaines de ses activités, à une diffusion plus adéquate de l'information et à une coordination interne des actions entre directions.

Par exemple, en juillet 1994, les pensionnés ont été informés que, à la suite des mesures introduites à l'occasion du discours du budget (mesures ayant un effet rétroactif à janvier 1994), des ajustements toucheraient leur déduction pour déclaration fiscale et se traduiraient par une pension nette plus élevée jusqu'en janvier 1995. Or, la Commission n'a pas jugé nécessaire d'effectuer un rappel à ses clients lorsque le rétablissement à la baisse s'est produit à la date prévue, de sorte qu'un nombre important de pensionnés ont tenté d'obtenir par téléphone des précisions sur la diminution du montant net de la pension en janvier 1995 par rapport à



décembre 1994. La Commission a alors été débordée d'appels sans s'y être attendue.

Il en va de même lorsque la Commission apporte des corrections à des pensions et se fait avare d'explications détaillées dans ses lettres.

Même situation lorsque, à l'intérieur de l'organisme, on accumule quelques mois de retard dans le traitement des demandes de remboursement (sous réserve de certaines conditions, une personne qui a cotisé pendant moins de deux ans à un régime de retraite du secteur public peut demander le remboursement des montants qu'elle a versés). Lorsqu'on ne prend pas la peine d'accuser réception des demandes reçues alors que les délais s'allongent, les participants s'inquiètent à juste titre et cherchent à se renseigner auprès de la Commission.

Par ailleurs, lorsque le gouvernement prend la décision de réduire la taille de la fonction publique, nombre d'employés de l'État s'adressent à la Commission pour en savoir davantage sur l'état de leur participation à leur régime de retraite, leurs droits à la pension et les montants qui pourraient leur être versés, sans compter ceux qui désirent se faire rembourser leurs cotisations. Il faut remettre en question ici la coordination des actions entre les décideurs et les services administratifs visés.

Comme l'a constaté le Protecteur du citoyen, la Commission est loin d'être insensible aux limites de son système téléphonique et aux difficultés éprouvées par ses usagers. À cet égard, la Commission a tenu à ajouter du personnel supplémentaire là où cela pouvait contribuer à l'amélioration de la communication avec la clientèle.

Toutefois, en réponse aux carences constatées, l'organisme fait valoir que les périodes d'engagement sont ponctuelles et qu'il lui est dès lors difficile d'investir davantage dans l'addition de ressources. Par ailleurs, précise encore la Commission, la complexité du domaine des pensions fait qu'on ne peut parachuter du jour au lendemain des employés d'autres secteurs à l'intérieur pour répondre à des besoins temporaires, et ce, en raison de l'étendue de la formation nécessaire avant qu'un préposé soit en mesure de renseigner adéquatement le client.

De l'avis du Protecteur du citoyen, il ne fait aucun doute que ce sont là des éléments qui ne facilitent pas l'adaptation des moyens de l'organisation aux attentes des citoyens. Cependant, les efforts pour soigner l'accueil doivent constamment viser, sans compromis, la qualité dans les rapports État-citoyen. C'est une simple question de bon sens et de planification.

Dans un organisme comme la Commission, il va de soi que le volet de l'information aux cotisants et aux pensionnés revêt une très grande importance. D'une part, il s'agit de la sécurité financière de personnes à la retraite qui n'ont plus accès à un revenu de travail. D'autre part, une majorité de gens ont peine à voir clair dans les notions et les calculs liés à la fixation de leur propre pension. De là, la nécessité pour l'administration de se donner des standards de haut niveau en matière d'accessibilité. L'efficacité de la réponse par téléphone doit nécessairement faire partie des buts poursuivis.

## Ontario

# L'égalité d'accès : un impératif pour l'Ombudsman

Les organismes publics doivent s'assurer que les citoyens ont accès aux services qui leur sont destinés. L'Ombudsman de l'Ontario, Mme Roberta Jamieson, en fait une priorité non seulement à l'étendue de l'administration gouvernementale ontarienne mais également à l'intérieur de sa propre institution. Voici quelques commentaires de Mme Jamieson à ce sujet.

**L**a population de l'Ontario change, et il en va de même de nos clients réels ou potentiels. Bon nombre de ces clients sont défavorisés et ils font souvent face à des obstacles de taille lorsqu'ils veulent recourir à nos services. Leur statut socio-économique ou leur appartenance à une classe sociale défavorisée complique le problème.

Certaines personnes ont plus facilement accès aux services et sont mieux servies que d'autres. Certains clients potentiels sont si dénués de moyens qu'ils ne cherchent même pas à recourir à nos services. Le résultat est que souvent, les personnes qui sont les mieux servies sont les consommateurs plus traditionnels de tels services : des personnes mâles, de race blanche, en santé, de langue anglaise, éduquées, de classe moyenne et hétérosexuelles.

Non seulement l'Ombudsman de l'Ontario reconnaît l'existence de tels obstacles, il a pris un certain nombre de moyens pour que son propre système de prestation de services assure l'égalité d'accès. Nous avons relevé le défi qui consiste à tenter de répondre aux besoins des personnes qui éprouvent des difficultés à faire valoir et à protéger leurs droits et à surmonter les obstacles qui se dressent devant elles. Ces obstacles peuvent être matériels, comme l'absence d'un accès adapté pour les personnes handicapées, mais tous les obstacles ne sont pas de cette nature. Assurer l'accessibilité, cela signifie aussi prendre des moyens en vue de présenter les renseignements d'une façon qui soit appropriée sur le plan culturel.

Par exemple, il faut utiliser un vocabulaire simple lorsqu'on s'adresse à des personnes qui ont des compétences réduites en lecture ou en écriture, ou pour qui la langue de communication est une langue autre que l'anglais ou le français.

Les institutions doivent se rapprocher des Ontariens qui sont désavantagés à la fois au plan matériel et au plan des attitudes. Elles doivent s'adapter aux changements sociaux, tant dans leur manière de traiter les cas et de prendre les décisions que dans leur manière de percevoir et de prendre en compte les différences.

À titre d'Ombudsmans, nous devons être accessibles aux personnes qui souffrent de troubles de santé mentale, aux malentendants ou aux sourds. Il faut que nos services soient disponibles aux personnes dont la mobilité est restreinte parce qu'elles n'ont pas les moyens de payer le transport, privé ou public, ou qui sont désavantagées en raison de la distance ou d'autres facteurs socio-économiques.

En cherchant à garantir l'égalité d'accès, l'Ombudsman s'efforce d'atteindre son objectif qui consiste à répondre à l'ensemble des différents besoins de sa clientèle. Il n'est pas nécessairement équitable de traiter tout le monde de la même manière. Viser l'égalité d'accès signifie qu'il faut remettre en question la culture de l'organisation et réexaminer son système de prestation de services afin d'identifier et d'éliminer les obsta-

cles. L'égalité d'accès signifie une plus grande responsabilité à l'égard des clients.

Pour parvenir à l'égalité d'accès, quatre conditions essentielles doivent être réunies : tous les niveaux de l'organisation doivent être de la partie; il faut y consacrer les ressources voulues; il faut une éducation et une formation appropriée; il faut chercher à obtenir l'appréciation des clients et clientes potentiels relativement aux services offerts.

Tout le monde dans le secteur public et parapublic aura compris que nous vivons à une époque de changements en succession rapide où, en dépit de ressources décroissantes, on exige de plus en plus des services de la plus haute qualité. Lorsque les ressources se font rares, les gens sont prêts à certains sacrifices s'ils ont l'assurance d'être traités équitablement. Lorsque la population est homogène, il peut être équitable de traiter tout le monde de la même façon, mais ce n'est plus le cas lorsque la population est diversifiée. Il faut respecter les différences et les circonstances particulières de chacun si l'on veut se montrer équitables envers tous. Cela signifie que nous devons changer de façon fondamentale certaines de nos façons de transiger avec les gens. Cela signifie que nous devons prendre des mesures afin d'assurer une égalité d'accès.

Peu d'institutions ont été créées sur la base de l'égalité d'accès. Les mesures en vue d'assurer l'égalité d'accès sont parfois douloureuses, mais elles sont nécessaires. Il est préférable que ces mesures soient perçues comme une amélioration pour l'avenir plutôt qu'une critique des méthodes utilisées par le passé, ou comme une obligation qui est imposée à la société. L'égalité d'accès doit être perçue comme un élément de toutes nos relations, pas seulement nos relations avec les «minorités».

L'égalité d'accès commence par la reconnaissance du fait que nous ne sommes pas tous pareils; qu'en fait, nous sommes tous différents, et que nous avons différents talents et différents besoins. L'égalité d'accès signifie aussi qu'il faut reconnaître ces différents besoins, et y répondre.

L'égalité d'accès comporte un grand nombre d'avantages qui pourront en surprendre plusieurs. En permettant aux autres de contribuer par leurs propres talents ou points de vue uniques à la société, nous serons certains de pouvoir faire de même à notre tour. En acceptant les contributions diverses qui nous sont offertes, nous ne pouvons que bénéficier des avantages que nous procure la diversité, source d'enrichissement pour nos institutions et pour l'ensemble de la société. Il s'agit sûrement d'un investissement qui en vaut la peine.

L'Ombudsman de l'Ontario,  
Roberta Jamieson

### L'ADMINISTRATION VEILLE-T-ELLE À LA LÉGALITÉ ET À LA RAISONNABILITÉ DE SES ACTES?

Les 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, 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 et 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.

### LES DÉCISIONS DE L'ADMINISTRATION

## Des règles claires

L'État ne peut se permettre d'agir dans le vague à l'égard des citoyens dans l'application de ses programmes, l'attribution des bénéfices, les opérations de contrôle. Les règles doivent être claires et connues. À défaut de quoi, les imprécisions risquent d'ouvrir la voie à des inégalités. Des gens se plaignent parfois auprès du Protecteur du citoyen, soutenant que certaines normes gouvernementales fluctuent selon la personne, le jour et l'heure.

#### Les écrits restent

Mieux qu'une conversation ou que l'entente verbale qui peut en résulter, les écrits restent pour fournir un cadre précis à un arrangement entre l'État et le citoyen. Et dans certains cas où des différends peuvent survenir, il importe de pouvoir se reporter à un document plutôt qu'à la conviction de l'une des parties d'avoir entendu quelque chose ou de l'avoir dit.

Vieux principe, n'est-ce pas, largement présent dans la majorité des innombrables transactions conclues quotidiennement entre l'État et ses clients. Toutefois, il subsiste des secteurs où l'administration devrait ainsi clarifier les règles et mieux protéger les droits des citoyens en formulant par écrit ce sur quoi l'on s'est mis d'accord.

Mentionnons, à titre d'exemple, des plaintes adressées au Protecteur du citoyen par des contribuables devant rembourser une dette fiscale au ministère du Revenu. Ces gens avaient conclu verbalement avec le Ministère une entente de remboursement dont ils soutenaient avoir toujours respecté les conditions. Et voilà qu'ils avaient appris

que l'administration y avait mis fin unilatéralement, au motif qu'il y avait eu manquement à l'accord convenu. Donc, entre le contribuable et le Ministère, il y avait clairement divergence au sujet de la façon dont le citoyen s'était acquitté de son obligation. Par après, dans le règlement du litige, le Ministère avait souvent, selon les contribuables, retenu une interprétation de l'entente qui pouvait lui être favorable. Forcé avait alors été, pour chacun des citoyens visés, de constater que sa défense était d'autant plus ardue qu'elle ne pouvait reposer que sur des paroles... envolées.

Après enquête, nous avons jugé nécessaire de recommander au Ministère qu'on ait, dans ces situations, recours à un écrit :

- ♦ offert au contribuable chaque fois que les parties conviennent d'un accord;
- ♦ comportant les modalités et le montant des remboursements, de même que les conditions essentielles au maintien de l'entente;

- ♦ signé par le contribuable après que celui-ci en a pris connaissance.

Une telle formule permettrait, selon nous, d'éviter toute équivoque tant pour le percepteur que pour le débiteur.

Récemment, l'administration nous a fait savoir qu'elle donnait suite à notre suggestion en s'appropriant à utiliser des lettres types informatisées qui serviraient à confirmer par écrit, de façon systématique, les conditions d'une entente de paiement. Cette lettre précisera toutes les données que nous estimions importantes et comportera la possibilité pour le débiteur de signer l'entente, selon sa volonté ou celle des services responsables.

Le Ministère s'est dit d'avis que la mise en place de ce système d'envoi de lettres contribuera à éliminer les difficultés liées à l'interprétation des clauses. Nous croyons aussi, pour l'avoir proposé, qu'en pareilles circonstances l'écrit protège autant le Ministère que le citoyen ; seul un tel document permet de reléguer fidèlement les engagements et d'empêcher que la confusion ne survienne du fait que les souvenirs des parties ne concordent plus...

### MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU – RÉGIE DE L'ASSURANCE-MALADIE DU QUÉBEC

## La rigidité administrative excessive ou l'utilisation de la loi en guise de paravent

L'administration justifie parfois un comportement inflexible par son obligation de respecter des dispositions strictes. Bien que l'absence de latitude puisse être réelle dans bon nombre de cas, il arrive régulièrement qu'un article de loi, un règlement, les conditions d'un programme fournissent aux services publics un prétexte commode pour se mettre à l'abri des réclamations.

#### Pour cause de délai immuable

L'ouverture d'esprit dans l'application des règles ne va pas à l'encontre de la rigueur dans l'interprétation de celles-ci. Elle contribue plutôt à la qualité et à la pertinence des décisions de l'État. Cela nécessite toutefois qu'à l'intérieur des mécanismes gouvernementaux décideurs et employés sachent au besoin s'interroger sur la finalité des actes auxquels ils se réfèrent afin d'en respecter les objectifs de départ.

Un exemple de manque de souplesse nous est fourni notamment par le cas d'une personne aux prises avec des douleurs aux pieds et qui a déjà consulté à ce sujet nombre de médecins, sans succès. Plusieurs opérations ont été tentées et aucune d'elles n'a apporté le soulagement attendu. Enfin, un nouveau spécialiste intervient auprès de ce patient, pose un diagnostic différent de ceux qui ont été établis jusqu'alors et lui prescrit un type d'orthèses qu'il n'avait pas encore expérimenté. À la suite des essais, on constate que c'est la solution appropriée pour mettre fin à ses problèmes de santé.

L'administration gouvernementale entre en jeu dans cette affaire parce que le citoyen en question est bénéficiaire des prestations d'aide de dernier recours (aide sociale) et qu'il s'adresse au ministère de la Sécurité du revenu afin que celui-ci rembourse le coût des orthèses prescrites. Or, d'après les normes applicables, ces orthèses ne sont pas remboursables puisque le citoyen en a déjà obtenu une paire en vertu du même programme un an auparavant; le renouvellement aux frais du Ministère n'est prévu que tous les deux ans. Le délai est immuable. Refus. En fait, ce qu'il faut comprendre de cette réponse, c'est que la découverte qui met fin aux douleurs du citoyen survient un an trop tôt. La personne a fait appel à nous pour tenter de faire assouplir cette position. Après enquête, nous avons jugé l'interprétation du Ministère effectivement trop étroite par rapport à l'approche plus humaine qu'il faut savoir garder à l'esprit en matière d'aide sociale. Faisant valoir notre point de vue aux services responsables, nous avons joint à nos commentaires une liste des opérations et des examens subis par le prestataire ainsi qu'une démonstration médicale selon laquelle le diagnostic commandait le changement d'orthèses. Plus tard, admettant de revoir une décision par trop rigide, le Ministère acquiesça finalement à la demande du citoyen.

### Pour cause de domiciles différents

Le même Ministère est impliqué dans le cas d'une citoyenne, elle aussi prestataire de la sécurité du revenu, qui estimait avoir droit à un montant qui tenait compte du fait que sa fille majeure était à sa charge. Là où sa demande lui valait des démêlés avec l'administration, c'est que sa fille qui était étudiante n'avait pu poursuivre sa formation dans sa région, faute de place disponible, et avait dû choisir un établissement situé dans une autre ville où elle avait déménagé. Toutefois, la mère continuait de subvenir à ses besoins et la recevait durant les congés et les vacances scolaires. Dans son analyse du cas, le Ministère ne considérait strictement que les adresses différentes pour en déduire, sans plus de recherches, que l'étudiante était financièrement autonome; dès lors, sa mère n'était pas admissible à un barème plus élevé réservé aux personnes qui assument la responsabilité d'un enfant. Et pourtant, lorsqu'il s'agit de la situation inverse, quand il y va de l'intérêt du Ministère de démontrer la responsabilité parentale pour exiger d'un père ou d'une mère une contribution financière à l'égard d'un enfant, l'administration ne lésine pas sur les moyens à déployer pour évaluer la situation familiale. Notre enquête a pu démontrer au Ministère que l'application rigide des normes sans autre attention accordée au témoignage de la prestataire avait donné lieu à une erreur dans l'appréciation des faits et à une injustice à l'égard de la cliente. Le montant mensuel à verser à cette personne fut revu, et le Ministère lui fit parvenir une somme additionnelle de 2500 \$ pour les mois où elle n'avait pas touché la pleine prestation à laquelle elle avait droit.

### Pour cause de... famille hors normes!

La Régie de l'assurance-maladie du Québec a notamment pour mission de statuer sur l'admissibilité des citoyens à la «carte-soleil». Or, dans l'exécution de sa tâche, l'organisme a adopté une conception commune de la famille : le couple partage une seule adresse qui est également celle des enfants. De cette façon, les personnes qui font partie de la même cellule, pourrait-on dire, sont englobées dans un processus commun au moment de la prise de décision concernant leur admissibilité au régime. Voilà pour la norme. Mais que se passe-t-il dans les cas fréquents de familles qui se situent en dehors du portrait établi? La situation n'est pas simple puisque dans l'éventualité où, par exemple, l'un des mem-

bres de la famille change d'adresse, tout le monde risque de déménager par la magie des fichiers de l'organisme. Cela cause d'ailleurs parfois bien des embarras lorsque des conjoints se séparent, et que celui qui quitte le domicile familial et qui a avisé la Régie du changement se met à recevoir à sa nouvelle adresse le courrier de cet organisme destiné à son ex-partenaire. Comme si l'administration procédait à une réunification.

Ou pire... il arrive qu'un des parents dans la famille déménage pour des raisons professionnelles dans une autre province et que, du coup, tout le reste du clan demeuré au Québec perde ses droits au régime public parce que, selon la Régie, la famille entière a fait ses valises.

Pareille situation peut être d'autant plus incommode que la Régie n'informe pas la famille de ses diverses déductions quant à la conformité avec les normes des uns et des autres. C'est ainsi que des personnes peuvent, à leur insu, ne plus bénéficier de la couverture d'assurance de l'État et l'apprendre alors qu'elles ont précisément recours à des soins médicaux, à un moment où il devient crucial pour elles de ne pas avoir d'ennuis de ce genre.

À plusieurs reprises, le Protecteur du citoyen s'est adressé à la Régie de l'assurance-maladie du Québec à ce sujet : il contestait évidemment sa conception trop figée de la famille.

Nos interventions ont par exemple souligné le cas d'un père produisant une demande de première inscription pour son enfant nouveau-né. N'obtenant toujours pas la carte demandée et ne parvenant pas à savoir pourquoi, ce citoyen fit appel à nous.

Nos démarches nous permirent de constater que le père de l'enfant était militaire et que, de ce fait, il ne possédait pas de carte d'assurance-maladie (les militaires canadiens sont visés par un autre régime de protection). On refusait de produire une carte pour l'enfant simplement parce qu'un des membres de la famille n'était pas en règle avec la Régie. Comme l'organisme n'expliquait pas au père que c'était son propre statut qui influait sur la prise de décision concernant sa fille, il ne pouvait fournir les renseignements appropriés pour faire progresser sa demande. Notre intervention permit de découvrir les motifs non fondés du refus de la Régie.

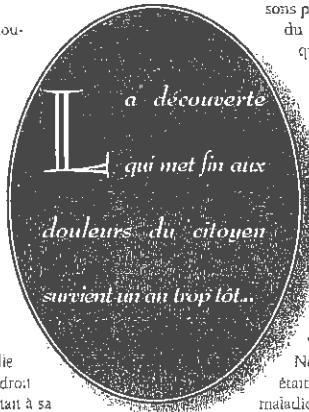
Un autre citoyen nous fit part de difficultés de même nature pour obtenir le renouvellement de sa carte d'assurance-maladie sur le point de parvenir à échéance. Dans ce cas-ci, avons-nous découvert, la demande était freinée parce que les parents de l'individu possédaient une maison en République dominicaine et y vivaient. Quant au citoyen, il résidait au Québec dont il ne s'éloignait pour ainsi dire jamais, y était marié et attendait même, d'un jour à l'autre, la naissance d'un enfant. Or, on l'avertissait tout à coup qu'il devait fournir à l'administration une preuve de contrat hypothécaire et d'immatriculation de sa voiture ainsi que des relevés bancaires, etc. De plus, il allait devoir rencontrer un enquêteur affecté à son dossier personnel.

Perplexe, cette personne s'est donc plainte à nos services de faire l'objet de tant de contrôles de la part de l'administration alors que toute cette procédure allait s'étendre au-delà de la date d'expiration de sa carte. Nous avons amené la Régie à se départir ici de sa rigidité excessive. Ce qui modifia bien sûr sa façon de traiter la demande. La carte fut finalement délivrée.

Comme on peut le voir, la question de l'homogénéité des familles trouve certaines solutions à l'occasion d'interventions ponctuelles du Protecteur du citoyen. Mais, dans une perspective plus globale, le peu de flexibilité dans l'application des normes témoigne des difficultés qu'éprouve un système à voir plus large et à vouloir améliorer la qualité de ses décisions par rapport à la réalité vécue par les citoyens.

Nous prévoyons poursuivre nos discussions avec la Régie pour favoriser à cet égard une évolution des mentalités de l'organisation.

Il importe que les caractéristiques propres à une personne dans une famille cessent de jeter ainsi automatiquement une ombre sur le reste du groupe.



## L'équité ou quand l'exception contourne la règle

Des situations hors du commun exigent à l'occasion que l'administration sorte des voies tracées pour rendre une décision en pure équité, par souci d'être juste. Le Pacte social évoque ces cas extrêmes pour lesquels il faut prévoir des solutions à la pièce. Mais les services de l'État s'autorisent-ils ces dépassements?

Pour un ministère ou un organisme gouvernemental, être rigide à l'excès peut signifier qu'on choisit de ne pas accorder d'attention à des circonstances toutes spéciales de détresse ou encore à des faits inhabituels qui entraînent d'innombrables pertes de droits. Demeurer indifférent à ces contextes exceptionnels, c'est admettre qu'on est plus préoccupé de ne pas créer de précédents que de se montrer équitable. C'est aussi craindre de s'aventurer en terrain moins connu et de devoir répondre de ses actes. Pour le Protecteur du citoyen, il faut plutôt voir là la possibilité de se mesurer à l'imprévu et de faire preuve de compréhension. Des plaintes de citoyens nous ont indiqué que cet effort d'adaptation de la part de mécanismes de l'État n'allait pas nécessairement tout seul. Et, en effet, il a fallu pousser...

### Violence conjugale : secourir la victime

La citoyenne qui s'est adressée à nous avait auparavant connu une existence particulièrement insoutenable aux côtés d'un conjoint violent. Ce dernier la contraignait notamment à frauder le système de prestations de sécurité du revenu : ayant lui-même un

emploi, il conservait l'argent qu'il en tirait et forçait cette mère d'un jeune enfant à faire appel à l'État pour obtenir l'aide de dernier recours.

Or on sait que, en vertu de la loi, lorsque dans un couple un des conjoints a un revenu jugé suffisant, l'autre n'est pas admissible à l'aide sociale compte tenu de l'apport des sommes déclarées, celui qui dissimule ces revenus à l'administration pour avoir droit à l'aide sociale est passible de sanctions sévères.

Les difficultés ne s'arrêtaient pas là : régulièrement, faute de moyens financiers, la prestataire devait faire appel à ses proches pour des dépenses essentielles qu'elle ne parvenait plus à payer. Enfin, à quelques reprises, elle dut se réfugier dans une maison d'hébergement pour femmes victimes de violence conjugale et porter plainte à la police au sujet des abus dont elle avait souffert. La vie quotidienne était donc, pour elle, faite d'insécurité matérielle et morale, et de crainte aussi que le ministère de la Sécurité du revenu ne relève l'irrégularité et n'applique les mesures prévues à l'encontre des contrevenants.

Vers la fin de 1989, cette citoyenne réussit à s'enfuir de chez elle et de la région, et elle s'établit chez sa sœur. À la même époque, elle décida de révéler au Ministère les déclarations inexactes qu'elle avait dû faire durant toutes ces années. L'administration consi-

gna cet aveu par écrit et l'avis qu'elle était tenue de rembourser un peu plus de 14 000 \$. La dette lui revenait à elle personnellement puisque les prestations avaient été versées à son nom.

Quelques années plus tard, en 1994, cette citoyenne s'adressa au Protecteur du citoyen et nous fit part de son profond sentiment d'injustice : pourquoi devait-elle rendre à elle seule toute cette somme à l'État alors que son ex-conjoint était le principal responsable de la fraude à laquelle elle avait dû se prêter?

Notre enquête confirma que tous les faits allégués par cette personne étaient véridiques, et possiblement même en deçà de la réalité éprouvante qui avait été la sienne durant une longue période. Nous sommes donc intervenus auprès des autorités responsables pour leur demander, non pas de répartir le remboursement exigé entre les personnes en cause, mais plutôt d'annuler la dette. Cette possibilité est en effet prévue par la loi en raison de circonstances exceptionnelles (dépense des fonds destinés à assurer la subsistance de la famille). Le Ministère réclama toutefois certains éléments de preuve concernant les faits invoqués.

Dans un premier temps, nous avons fourni aux services responsables toutes les indications nécessaires pour les amener à établir cette preuve. Cela ne fut pas suffisant puisque le Ministère refusa de procéder à l'annulation de la dette. Dès lors, nous avons dû revenir à la charge, recueillir nous-mêmes tout document ou rapport pouvant venir appuyer les dires de la citoyenne et acheminer les pièces à l'administration. Cette fois, on nous donna raison et on effaça la réclamation.

Dans cette affaire, le Protecteur du citoyen a, somme toute, effectué un travail que le Ministère aurait dû accomplir lui-même. Nous avons remédié ici à une certaine passivité des services gouvernementaux devant un cas critique. Cette attitude statique n'est certes pas compatible avec les fins sociales pour lesquelles un tel ministère existe. Cet exemple témoigne du fait que la sensibilité des autorités aux situations de violence conjugale est encore faible, et ce, en dépit de l'importance du phénomène et de l'urgence des solutions à y apporter.

## Baisse de revenu : réviser les critères

Le ministère du Revenu administre le Programme d'allocation-logement qui, comme son nom l'indique, fournit une aide financière pour améliorer leur accès à un logement convenable à des personnes à faible revenu. Dans le calcul de l'allocation-logement, on considère les revenus d'une personne ou d'un couple pour l'année précédant la demande.

C'est précisément ce mode d'attribution qui a fait l'objet de la plainte d'une citoyenne qui jugeait qu'on procédait ainsi à son désavantage : le mari de cette personne était décédé peu de temps auparavant et ses ressources financières s'en trouvaient substantiellement diminuées, passant d'un montant annuel de 18 000 \$ à 11 000 \$. Cette personne faisait maintenant une demande d'allocation-logement en fonction de ses avoirs actuels et non d'une situation économique qui avait été meilleure mais qui n'était plus la sienne. Cependant, le Ministère l'exclut du programme en se basant sur les anciens chiffres, et la personne en question contestait cette façon de faire à l'égard de sa nouvelle situation. Après avoir examiné la plainte, nous sommes intervenus auprès du Ministère et ce dernier a finalement accepté la demande. Nous l'avons en effet dirigé vers un passage du règlement applicable qui autorise des assouplissements lorsque, à la suite d'événements familiaux particuliers et à caractère permanent, un citoyen subit un préjudice financier significatif.

N'était-ce pas là, mot pour mot, ce qui était survenu dans la vie de la cliente? Pourquoi alors ne pas songer à utiliser cette possibilité d'agir sur des bases d'équité? Encore une fois, le Protecteur du citoyen a dû rappeler à l'administration que des volets de sa mission lui permettent de faire, au besoin, des gestes inhabituels. Mais l'État n'est-il pas censé le savoir sans qu'on le lui remémore?

## APPELS D'OFFRES

# Insoumission de soumissionnaires

Il arrive que des entreprises privées décèlent des irrégularités dans les processus que s'est donnés l'État pour attribuer des contrats à l'extérieur. Et il est vrai que des administrations négligent d'être irréprochables dans leur sélection. Mais attention : les intérêts en jeu font que les soumissionnaires sont, à juste titre, particulièrement aux aguets!

### Deux firmes, deux poids, deux mesures

Il y a quelques années, le ministère des Ressources naturelles a annoncé un vaste projet de réforme cadastrale à l'échelle du Québec, et ce, dans le but de reconstituer un portrait précis et complet du morcellement privé sur tout le territoire. Cette opération d'envergure devait être supportée par de nouveaux systèmes d'information, et le Ministère décida de confier à l'entreprise privée la mise en oeuvre et l'exploitation des systèmes d'information de la réforme cadastrale. On procéda par appel d'offres et deux firmes de consultants en services informatiques présentèrent une soumission pour l'obtention du contrat. L'une des deux soumissions l'emporta et, comme la presse devait alors le souligner, le contrat fut attribué à un montant de plusieurs dizaines de millions de dollars.

De son côté, le candidat qui ne fut pas sélectionné ne se contenta pas d'éprouver la déception du perdant dans une affaire de cette importance : il avait la conviction que l'examen des deux dossiers n'avait pas été fait exactement selon les mêmes critères. C'est ce qu'il fit valoir lorsqu'il s'adressa au Protecteur du citoyen pour tenter d'obtenir justice. Nous sommes alors en décembre 1992.

Notre enquête porta essentiellement sur la formulation de l'appel d'offres, sur la façon dont furent étudiés les dossiers et sur la manière dont les différentes exigences furent appliquées aux soumissions présentées.

Sans entrer dans les détails techniques et plutôt complexes de ce type d'analyse, mentionnons seulement que, au moment de l'étude des soumissions, on prêta évidemment une attention particulière à la qualification professionnelle et à l'expe-

rience du personnel qui serait affecté à l'exécution des travaux. Notre enquête révéla que la soumission de la firme retenue ne comportait pas, comme c'était prescrit, une évaluation détaillée de l'expérience de ses professionnels. Le comité de sélection du Ministère procéda donc lui-même à la vérification de celle-ci à l'aide des curriculum vitae de chacun. Il utilisa alors la date

de l'obtention du baccalauréat comme critère permettant de départager l'expérience en analyse de système par rapport à l'expérience en programmation. Or, il est reconnu que, dans ce milieu, ce n'est pas parce que l'on est titulaire d'un baccalauréat en informatique que l'on fait exclusivement de l'analyse.

Notre client, le second soumissionnaire, qui fut disqualifié, avait fourni, comme cela était demandé, une ventilation de l'expérience de ses professionnels, tout en ignorant le critère que le comité de sélection allait utiliser en rapport avec les études, surtout qu'il avait été spécifié que le baccalauréat ne pouvait compter à titre d'expérience. Dans son étude du second dossier, le comité de sélection s'en tint à cette évaluation qui défavorisait le second soumissionnaire, estimant que, puisque ce dernier l'avait fournie, elle devait refléter la réalité. C'était là oublier que, dans son évaluation, ce soumissionnaire s'était conformé aux pratiques réelles du milieu, ignorant dès lors un critère occulte utilisé par le comité de sélection après l'ouverture des soumissions, critère qui n'avait

*Notre enquête porta essentiellement sur la formulation de l'appel d'offres, sur la façon dont furent étudiés les dossiers et sur la manière dont les différentes exigences furent appliquées aux soumissions présentées.*

servi que pour l'étude de la proposition concurrente.

Par ailleurs, la façon d'évaluer l'expérience des professionnels, qu'il s'agisse d'une habileté particulière par rapport à une technologie ou d'une expertise plus générale, était inextricablement liée à la compréhension du texte même du cahier des charges, lequel comportait bien des pièges.

Bref, disparité de traitement et non-conformité avec les conditions pré-

cisées dans l'appel d'offres. Notre enquête dans cette affaire ne fut pas des plus simples, notamment parce que, à plusieurs occasions, nous n'avons pu compter dans nos recherches sur la collaboration d'une administration ouverte et transparente telle qu'elle aurait dû l'être.

Au terme de nos nombreuses rencontres avec des représentants du Ministère et d'une étude approfondie des faits, nous en sommes venus à la conclusion que les formalités de sélection avaient effectivement été entachées de graves irrégularités, notamment sur le plan de l'appréciation de la compétence des employés en cause. Nous avons fait part de nos constatations aux autorités du Ministère par voie de rapport d'enquête et leur avons demandé de quelle façon elles comptaient remédier au préjudice subi par l'entreprise. Quatre mois s'étaient écoulés depuis le dépôt de la plainte initiale.

Par la suite, différentes discussions ont eu lieu entre le ministère des Ressources naturelles, la firme qui avait eu recours au Protecteur du citoyen et ce dernier. À un certain moment, l'administration a recon-

nu implicitement certains torts puisqu'elle a proposé un montant d'indemnité à la firme lésée. Celle-ci a toutefois jugé le dédommagement insuffisant par rapport aux pertes subies et a manifesté sa volonté de poursuivre des négociations. Là-dessus, le Ministère a reconsidéré l'ensemble de sa propre conduite et des événements et il a nié tout manquement de sa part.

Cette position fut celle que les hautes autorités adoptèrent en juillet 1994, y ajoutant que si le plaignant n'avait pas jusqu'alors estimé important de saisir un tribunal de sa cause, il ne semblait pas y avoir lieu de recommander au gouvernement de payer quelque somme que ce soit.

Ainsi, fallait-il comprendre par là que seul le recours aux voies judiciaires allait renforcer la position de la firme insatisfaite et relancer les discussions?

Reprochant à notre interlocuteur de persister à refuser de réparer les torts causés, nous lui avons, par la même occasion, reprécisé les grandes lignes de notre mandat afin de clarifier certaines notions qui semblaient lui échapper au sujet de notre rôle en pareil cas.

Une réponse plus récente des autorités a tenu à rectifier ces derniers propos du Ministère.

Nous avons relevé des failles quant à la fiabilité d'un processus décisionnel important, en ce sens qu'il est lourd de conséquences, non seulement pour les entreprises qui font affaire avec l'État, mais également pour toute la collectivité qui paie la facture.

Nous attendons toujours que le Ministère reconnaisse que l'ensemble des irrégularités décelées a vicié le processus d'attribution du contrat et qu'il propose, cette fois, des correctifs satisfaisants dans les meilleurs délais.

## Contrats de déneigement : tempête

Lorsque le ministère des Transports invite des entreprises de déneigement à soumissionner pour des travaux d'entretien hivernal, il fait connaître son estimation du coût lié à l'exécution desdits travaux. Par la suite, les entrepreneurs désireux de se porter candidats préparent leur soumission en tenant compte, entre autres, de l'estimation du Ministère, tout en ayant à l'esprit que le chiffre qu'ils inscrivent a avantage à être bas, dans les limites permises, pour placer leur soumission en avant de celle de leurs concurrents. À noter que le prix proposé ne peut être inférieur à 80 % de l'estimation gouvernementale.

C'est ainsi qu'au printemps 1993, en prévision de l'hiver suivant, le Ministère fit connaître son intention d'accorder des

contrats de déneigement selon la procédure dont il vient d'être question. Toutefois, sans avertissement, il publia une estimation du coût des différents contrats d'entretien hivernal établie à 90 % de l'évaluation qu'il en avait d'abord fait lui-même. Par exemple, plutôt que de dire qu'il évaluait un contrat à 100 000 \$, il mentionna que son estimation était de 90 000 \$. Cela allait nettement à l'encontre des règles à observer en pareil cas puisqu'une estimation doit refléter une situation réelle pour être considérée comme une évaluation juste dans un processus d'appel d'offres.

Donc, voici tout un groupe de soumissionnaires qui, croyant comme d'habitude que le montant de 90 000 \$ figurant dans la soumission, selon notre exemple, représente la situation évaluée par le Ministère fixent leur prix plus bas évidemment que si l'estimation d'origine avait été conser-

vée. Cependant, c'est bien au taux de départ que le Ministère décide de revenir finalement (100 % de sa propre évaluation), alors même que l'opération de sélection a débuté, que des soumissions ont été ouvertes et que d'autres attendent sur la pile. Résultat : un réel mécontentement de bon nombre d'entrepreneurs qui finissent par apprendre que les façons de faire de l'administration les ont incités à diminuer la facture.

L'un d'eux s'en plaignit au Protecteur du citoyen. Après enquête, nous avons partagé son opinion à savoir que lui-même et les autres entrepreneurs dans son cas avaient été lésés par la fluctuation dans les estimations. Prenant contact avec le Ministère à ce sujet, le Protecteur du citoyen a notamment insisté sur le droit des entrepreneurs candidats de disposer de renseignements rigoureusement exacts au moment de répondre à des appels d'of-

fres du gouvernement afin de pouvoir présenter des soumissions réalistes.

Par ailleurs, nous étions d'avis que le Ministère aurait eu la possibilité de reprendre le processus d'appel d'offres lorsque le rétablissement des estimations de départ avait eu lieu, et ce, pour assurer à tous un traitement plus équitable. Or, on ne l'avait pas fait et, conséquemment, les entrepreneurs ayant subi des pertes financières devaient maintenant, selon nous, toucher un dédommagement.

En réponse à notre intervention, le Ministère a convenu de la nécessité d'offrir des compensations pour le manque à gagner. Par après, il a fixé, selon un mode de calcul précis et à notre satisfaction, les montants à verser aux entrepreneurs qui avaient de façon évidente diminué leur tarif en raison des estimations réduites. Au total, une somme de près de 90 000 \$ fut ainsi accordée.

## LA RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC

### Une énigme familiale

Dans l'application d'un de ses programmes, la Régie des rentes du Québec se trouva aux prises avec deux enfants dont l'un, plus âgé que l'autre, aurait dû administrativement être plus jeune que son cadet qui occupait sur le plan des normes la place de l'aîné plus vieux que le second dans la famille. Clair?

Non, il n'est pas toujours possible d'encadrer parfaitement la situation personnelle d'un citoyen au moyen d'un règlement taillé sur mesure qui normalise le cas et justifie la position adoptée par l'administration. C'est pourtant ce que la Régie a tenté de faire au moment de statuer sur le droit à une allocation pour une famille. La décision qui a résulté de l'exercice a prouvé que ce type de contorsion pouvait créer des injustices. Voici les faits.

Une citoyenne avait adopté successivement deux jeunes enfants et celui des deux qui s'était joint à la famille en premier était le plus jeune. Plus tard, le second enfant en ordre d'arrivée était venu occuper sa place d'aîné. Scénario à l'inverse du déroulement classique. Quoi qu'il en soit, la mère ne s'arrêta pas à cette particularité pour demander à la Régie des rentes une allocation de 500 \$ à laquelle elle estimait avoir droit.

Le montant en question, prévu par la Loi sur les allocations d'aide aux familles, est destiné à une famille comportant au moins deux enfants et il constitue une allocation à l'égard de l'enfant qui occupe le deuxième rang. S'il s'agit d'un enfant adopté, ce dernier doit avoir été placé pour adoption dans la famille avant l'âge de cinq ans, et l'allocation doit être versée le jour du premier anniversaire du jugement d'adoption.

Dans ce cas-ci, la Régie des rentes du Québec refusa d'abord de verser l'allocation parce qu'elle n'arrivait pas à faire coïncider la famille décrite dans la demande avec les normes auxquelles elle faisait référence : à la date anniversaire du jugement d'adoption, le deuxième enfant étant plus âgé que le premier, on ne pouvait pas considérer qu'il occupait le second rang dans la famille. Et c'est ainsi que cet enfant ne qualifiait pas la famille pour recevoir l'allocation.

Il nous apparut évident que cette décision découlait d'une interprétation du texte de la loi allant à l'encontre de l'intention du législateur d'aider économiquement les familles à l'occasion de la venue d'un deuxième enfant. Selon le Protecteur du citoyen, le rang d'un enfant devait être fonction du moment de son entrée dans la famille et non établi uniquement d'après l'âge. L'interprétation étroite pour laquelle optait ici la Régie était de nature à décourager l'adoption d'enfants plus âgés.

Nous avons fait part de notre réaction à la Régie. Celle-ci admit qu'elle devait modifier, en pareilles circonstances, sa conception de qui arrive en premier et qui vient en second lieu. La mère toucha l'allocation.

### La clientèle du Protecteur du citoyen en 1994-1995

## Qui s'adresse à nous ?

- Il s'agit un peu plus souvent d'un homme (53% des demandes) que d'une femme (46%).
- Dans un cas sur 100, c'est une association ou un groupe.
- La personne qui s'adresse à nous le fait généralement elle-même (93%), tandis qu'une part de notre clientèle requiert l'aide d'un parent ou d'un ami (5%), d'un membre de l'Assemblée nationale, d'un avocat, d'un porte-parole, etc. (2%).

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

### Enquête sur l'enquêteur

Des inspecteurs gouvernementaux se présentent chez un citoyen. À cette occasion, on réalise que le travail des contrôleurs en question aurait besoin d'être mieux délimité pour éviter d'illégalités missions sur le terrain...

Un citoyen eut connaissance que des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation avaient circulé autour de sa résidence et avaient photographié les lieux. Pour quelles raisons avait-on accordé pareille attention à sa propriété? L'occupant acquit la certitude que sa récente demande d'accès à des documents internes de ce ministère avait déclenché des recherches sur sa propre personne. Cette procédure lui sembla nettement abusive puisque sa quête de renseignements s'inscrivait simplement dans l'exercice de son droit à l'information prévu par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Le citoyen porta plainte au Protecteur du citoyen : il contestait cette utilisation par des services publics de leurs pouvoirs d'enquête.

Nous appuyant sur les dispositions de la loi en la matière (voir extrait), nous avons aussi constaté que, tant par ses motifs que par ses méthodes et ses buts, cette intervention du personnel d'inspection était tout à fait critiquable.

«Le fonctionnaire que le ministre autorise à cette fin peut, à toute heure raisonnable, pénétrer dans tout endroit où s'exerce une activité faisant l'objet de la présente loi ou de ses règlements et en faire l'inspection.» (Extrait de la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.)

Le Protecteur du citoyen fit remarquer aux autorités responsables que les pouvoirs d'inspection avaient été employés ici à des fins tout autres que celles qui sont admises légalement; la vérification de l'identité ou du lieu de résidence d'une personne qui demande accès à un document ne figure pas parmi les objets de la loi du Ministère et de ses règlements.

Dans sa réponse, le Ministère nous assura qu'une analyse avait été menée au sujet de cette affaire et qu'il en ressortait que le tout reposait davantage sur des malentendus sur le plan de consignes internes que sur quelque intention que ce soit d'agir de façon dissimulée. Un fonctionnaire avait cru, à tort, à une demande d'enquête et les événements s'étaient précipités par la suite sans qu'on puisse y apporter de correctifs.

Manifestement, on allait faire en sorte qu'un tel épisode ne se reproduise pas. À cet effet, le Ministère s'est dit fermement décidé à restreindre strictement aux fins prévues par la loi l'exercice des pouvoirs d'enquête. Nous avons alors suggéré que cette position soit inscrite dans la Directive sur les enquêtes en vigueur au Ministère de sorte que les limites et les conditions des processus soient officialisées et mieux connues, et qu'on prévienne ainsi l'abus de pouvoir.

D'apparence anodine, cet incident, porté à la connaissance du Protecteur du citoyen, démontre les lacunes dans l'encadrement de l'exercice des pouvoirs d'enquête et, surtout, la conception que l'administration peut en avoir. La réflexion du Ministère et la collaboration dont il fait preuve dans cette démarche, qui n'est pas encore terminée, montrent qu'il prend la situation au sérieux en lui accordant l'importance voulue.

### 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, 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.

#### MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

## LE DROIT D'ÊTRE ENTENDU

L'administration est-elle soucieuse de se conformer aux règles de justice naturelle? En posant la question, le Pacte social s'interroge notamment sur l'importance accordée au citoyen et à sa version des événements lorsqu'il fait l'objet d'une enquête de la part de l'État. Le droit d'être entendu est parfois inexistant, pour ainsi dire, et tout se passe au-dessus de la tête du principal intéressé...

### L'accusé est un étudiant

Le régime d'aide financière aux étudiants prévoit à juste titre que les déclarations mensongères de la part de demandeurs de prêts et de bourses entraînent d'importantes pénalités. On entend généralement ici par déclaration mensongère des inexactitudes dans les renseignements fournis au Ministère par l'étudiant pour établir son admissibilité à l'aide. Le Protecteur du citoyen n'a évidemment jamais remis en cause la nécessité de repérer les personnes qui contreviennent aux règles du programme gouvernemental de soutien financier aux études. Toutefois, la façon dont le Ministère procède dans ces cas continue d'apparaître au Protecteur du citoyen comme une négation pour l'étudiant de son droit de prendre la parole pour présenter sa défense devant l'instance concernée. Au cours des dernières années, nos observations formulées aux hautes autorités à ce sujet ont mis l'accent sur les points suivants :

♦ Le processus d'enquête du Ministère est trop élémentaire et, de surcroît, trop facilement soupçonneux. Il est très rare qu'un fonctionnaire communique par téléphone avec l'étudiant dont la situation pose problème en vue d'essayer de l'éclaircir avec lui et de déterminer quels documents seraient

pertinents, le cas échéant, pour répondre aux exigences du Ministère et dénouer l'impasse.

♦ Bien souvent, le Ministère passe aux conclusions et accuse les étudiants de déclaration mensongère alors qu'il devrait seulement établir qu'une enquête plus poussée s'impose. La prépondérance de la preuve en faveur du Ministère est loin d'être un fait acquis dans tous ces cas.

♦ Enfin, et c'est la lacune la plus grave, il est impossible pour l'étudiant qui le désire de rencontrer un comité impartial et indépendant pour lui exposer sa vision des faits et répondre sur place à toutes les questions que ses membres voudront lui poser. À cet égard, le Bureau de réexamen permet certes de résoudre diverses situations litigieuses, mais il ne représente pas une solution adéquate pour ce genre de cas.

Le Protecteur du citoyen reçut ainsi la plainte d'un étudiant que le Ministère accusait d'avoir fait une déclaration mensongère au moment de sa demande d'aide, d'avoir cherché à dissimuler qu'il vivait maritalement avec sa conjointe et d'avoir produit des documents non conformes à la réalité. Le remboursement dû par l'étudiant s'élevait à plus de 30 000 \$ et était assorti d'une période d'exclusion du régime. Notre propre enquête nous a permis de constater que les conclusions du Ministère étaient basées sur le témoignage de la propriétaire de l'immeuble où

*Bien souvent, le Ministère passe aux conclusions et accuse les étudiants de déclaration mensongère alors qu'il devrait seulement établir qu'une enquête plus poussée s'impose.*

habitait l'étudiant ainsi que sur son bail, deux éléments qui, après étude plus approfondie, se sont révélés inappropriés et inopérants à titre de preuves. Le Ministère doit réviser sa position, annuler sa réclamation et admettre l'étudiant à l'aide pour la session en cours. De l'avis du Protecteur du citoyen, la structure en place n'offre donc pas le mécanisme souple qui devrait permettre à l'étudiant d'être entendu et à l'administration d'écouter. Or, cet autre recours assurera à la clientèle un plus grand respect de ses droits et aux services publics, un rapprochement avec les usagers, un outil de gestion de qualité, une transparence accrue. Une telle conception s'appuie sur les principes véhiculés tant par la jurisprudence que par les chartes canadienne et québécoise des droits.

Nos observations et suggestions au ministère de l'Éducation ont donné lieu de régulières inter-

ventions de notre part, sans pour autant que des changements fondamentaux n'interviennent. Or, un verdict de culpabilité entraîne pour l'étudiant des conséquences très sérieuses, à savoir l'exclusion du régime pour une période de deux ans et un remboursement complet de sommes appréciables. Dès lors, il est essentiel que l'administration reconnaisse qu'elle s'écarte ici très concrètement de règles élémentaires de justice naturelle en négligeant d'entendre ce que le citoyen a à dire de vive voix. Le processus d'enquête doit, au contraire, être sans faille et garantir à la personne soupçonnée l'accès à une défense pleine et entière.

### Enquête éclair et erreur sur la cible : l'accusé est bénéficiaire de la sécurité du revenu

L'aide de dernier recours est un autre domaine où la vigilance de l'État s'impose, notamment par souci d'attribution des sommes aux personnes qui y sont admissibles. Cependant, là encore, les raccourcis qui ont pour effet de placer le citoyen à l'écart du processus d'enquête et d'ignorer ses explications vont à l'encontre du respect de la dignité de la personne, témoignage d'un mépris des valeurs prônées par le Pacte social.

Récemment, le ministère de la Sécurité du revenu refusait à un citoyen de lui accorder des pres-

tations, invoquant que ce dernier vivait avec la mère de ses deux enfants et que les revenus de cette personne avaient pour effet de l'exclure du régime d'aide. Pourtant, au moment de sa demande, le citoyen avait soutenu habiter chez sa propre mère, dans une municipalité distincte du lieu de résidence de son ex-conjointe.

L'enquête du Protecteur du citoyen le conduisit bien sûr à s'interroger sur ce qui avait permis au Ministère de déduire que le couple vivait maintenant à la même adresse. En fait, la preuve de vie maritale reposait sur l'utilisation de la voiture de l'ex-conjointe par le citoyen au moment où celui-ci rendait visite aux enfants pour une sortie. Cette constatation d'un enquêteur avait fourni un prétendu indice de vie commune. Par la suite, on avait fondé le refus sur pareille piste sans chercher à obtenir de plus amples renseignements.

Or, la notion de vie maritale dans la Loi sur la sécurité du revenu correspond à certains critères : cohabitation, secours mutuel, commune renommée. La « preuve » établie par le Ministère ne reposait en fait que sur un simple échange de services entre deux parents dans l'intérêt de leurs enfants.

Le citoyen eut droit aux prestations de la sécurité du revenu après que le Protecteur du citoyen eut démontré la fragilité d'un tel raisonnement lorsqu'il est question de priver quelqu'un de moyens minimaux de subsistance.

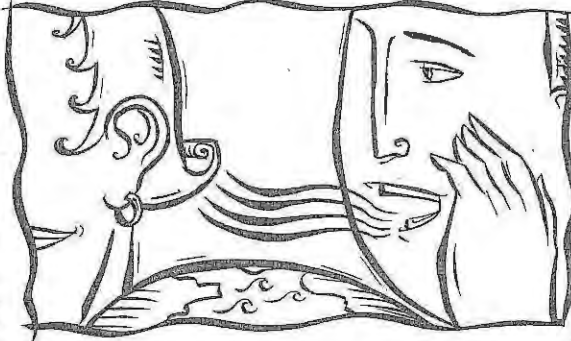
## Le droit de se faire entendre... de très loin

Dans cette affaire, le Ministère avait oublié de fixer un rendez-vous de l'autre côté de la planète pour permettre à une personne particulièrement démunie d'expliquer son cas.

Lorsqu'une personne désire immigrer au Québec, il lui faut obtenir à la fois les autorisations canadienne et québécoise de venir s'établir chez nous. Du côté des instances fédérales, on procède notamment à une enquête de nature policière sur les antécédents du candidat et on exige certaines attestations médicales. Pour sa part, le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles est chargé par le gouvernement du Québec d'étudier les demandes en fonction de critères reliés à la capacité d'adaptation de l'individu d'un point de vue social, professionnel et culturel. Si ce candidat est accepté, le Ministère délivre un certificat de sélection qui, joint à la confirmation canadienne, permet l'entrée au Québec du nouvel arrivant. Par ailleurs, le Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers prévoit des assouplissements possibles de la part du Ministère québécois à l'égard de personnes qui se trouvent dans des situations particulières de détresse.

Ces précisions apportées, venons-en maintenant au cas d'un homme d'origine asiatique ayant été contraint de fuir son pays avec son épouse et ses enfants pour des motifs politiques. Ces gens ont trouvé refuge dans un pays voisin, mais, en raison du contexte national, la situation n'y est guère plus facile pour eux, et leur sécurité y est continuellement compromise. Pour cette raison, les enfants du couple sont bientôt envoyés chez une tante établie au Québec depuis plusieurs années. Sur place, les deux jeunes filles bénéficient de l'écoute des autorités gouvernementales quant à leur situation exceptionnellement dramatique et sont admises au Québec comme réfugiées. Par la suite, le père entreprend, à partir du continent asiatique, des démarches auprès du gouvernement québécois pour obtenir le même statut que ses filles. La réponse qui

lui parvient lui explique que sa condition personnelle, bien qu'elle soit difficile, ne correspond pas à celle des étrangers qu'on accueille à titre de réfugiés politiques. Le Ministère lui fait donc savoir que, à moins d'être parrainé par des proches qui se portent alors garants financièrement du nouveau venu pour une période déterminée, il ne peut se voir accorder le certificat de sélection souhaité. Or, ni les filles de cet homme ni leur tante ne sont en mesure d'offrir les garanties voulues. C'est alors que le Protecteur du citoyen est saisi de l'affaire.



Le Protecteur du citoyen a souligné au Ministère la nécessité de recourir aux dispositions de son règlement lui permettant d'assumer sa part de responsabilité dans l'accueil de personnes en situation de détresse particulière. On nous a alors assurés que les services visés étaient tout à fait sensibilisés à la réalité que nous leur décrivions, mais qu'ils se trouvaient limités dans leur action humanitaire et forcés d'accorder la priorité à des cas plus critiques encore.

Nous avons fait valoir que la procédure applicable imposait au Ministère l'obligation de rencontrer la personne elle-même avant de pouvoir refuser sa demande fondée sur des raisons humanitaires. Cette fois, l'administration dut convenir qu'elle avait effectivement omis

d'interroger le candidat là où il vivait et que l'étude de sa situation était donc incomplète. Question de proximité géographique, le Ministère confia à un agent du Service d'immigration de Hongkong le soin d'organiser la rencontre.

De vive voix, les arguments portèrent. Le certificat de sélection fut délivré à l'endroit de cette personne en situation de désarroi réel, aux prises avec les pressions constantes d'un régime hostile, et dont la famille se trouvait outre-mer. Cela marqua pour l'individu le droit d'être entendu par l'État québécois. Même d'aussi loin.

## PACTE SOCIAL – INNOVER À L'AVANTAGE DES CITOYENS

### 5

#### AU MOMENT DE LA PLANIFICATION DES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX, L'ADMINISTRATION A-T-ELLE POUR PREMIER OBJETIF 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 préjugés.
- 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.



## DÉBORDÉS!

Mise en route du système gouvernemental de gestion des actes de l'état civil. Implantation d'un nouveau système informatique par le ministère de la Sécurité du revenu et l'Office des services de garde à l'enfance. Mise en vigueur des formalités obligatoires d'immatriculation des entreprises auprès de l'Inspecteur général des institutions financières. Trois réformes. Trois changements d'inégale importance pour ce qui est des clientèles touchées mais qui ont en commun le désordre qui accompagna les débuts, et qui continue de caractériser un fonctionnement qui est loin d'avoir repris son souffle. Dans chaque cas, les citoyens ont subi les retombées de la désorganisation : délais, erreurs de traitement dans les dossiers, perte de documents, inaccessibilité téléphonique. Voici donc trois modèles de ce qu'il ne faut pas faire au moment d'innover...

### DIRECTEUR DE L'ÉTAT CIVIL

## RAPPORT DU PROTECTEUR DU CITOYEN

En septembre 1994, le Protecteur du citoyen présentait aux autorités gouvernementales un rapport intitulé «La nouvelle gestion des actes de l'état civil : un exemple à ne pas suivre.»

Le titre en résume la teneur.

En voici des extraits.

**E**n général, l'entrée en vigueur du Code civil du Québec s'est faite sans trop d'inconvénients pour les citoyens. On ne pourrait toutefois en dire autant de la mise en vigueur des dispositions législatives sur les actes de l'état civil.

La tenue de ce registre, confiée jadis aux prêtres, aux communautés religieuses et aux municipalités relève maintenant du Directeur de l'état civil. Celui-ci est désormais le seul officier de l'état civil. C'est à lui que doivent être déclarés les naissances, mariages, divorces, décès, changements de nom, de sexe et de filiation, et il est le seul à avoir l'autorité de les enregistrer. Il peut effectuer les corrections d'erreurs matérielles contenues dans les actes originaux, ce qui était antérieurement de la compétence exclusive de la Cour supérieure. Autre modification de taille : le Directeur devient la seule personne habilitée à émettre des documents relatifs à l'état civil.

L'efficacité et la rigueur de l'ancien régime avaient été mises en doute. Pour combattre ces lacunes, le Parlement a prévu la concentration des registres entre les mains d'un organisme public centralisé et l'informatisation de l'un des deux exemplaires de l'unique registre de l'état civil.

L'application du nouveau régime ne s'est pas faite sans heurts. Bon nombre de personnes s'en sont plaintes au Protecteur du citoyen : 500 pour la seule période comprise entre janvier et septembre 1994. Voici quelques exemples des plaintes reçues.

### Délais déraisonnables

Une veuve est demeurée sans aucune source de revenu, pendant plus d'un mois, en raison de l'impossibilité de faire débloquer les fonds de la succession de son défunt mari en l'absence d'un acte de décès.

Soulignons aussi le cas d'étudiants, dont la demande de prêts et bourses est suspendue tant et aussi longtemps que leur extrait de mariage ou celui qui atteste la naissance de leur enfant ne peut être produit.

### Inaccessibilité téléphonique

La ligne téléphonique est presque toujours occupée. Des clients qui ont un système de rappel automatique ne sont pas parvenus à obtenir la ligne après plusieurs heures ou jours d'essai. La personne qui réussit à obtenir la communication doit écouter un message pré-enregistré. Pour parler à un préposé, elle doit composer des codes qui la renvoient fréquemment à une autre ligne occupée.

### Renseignements inexacts

Un client fut avisé de présenter une requête en changement de nom, au coût approximatif de 200 \$, plutôt qu'une simple demande de correction qui est gratuite et se règle en peu de temps.

### Commentaires inappropriés

Une citoyenne qui attendait l'extrait de naissance de son enfant depuis des mois s'est fait demander avec insistance si elle n'était pas une mère adoptive.

Une cliente qui n'avait pas reçu son extrait de naissance après plusieurs mois s'est fait

*Le système informatique a délivré 100 certificats de mariage qui ne mariaient pas les bonnes personnes... Le service a délivré des centaines de documents dont les lettres s'effaçaient.*

dire par un fonctionnaire que c'était un voisin qui lui volait son courrier.

### Erreurs de traitement dans les dossiers

Le système informatique a délivré 160 extraits de mariage qui ne mariaient pas les bonnes personnes...

Le service a délivré des centaines de documents dont les lettres s'effaçaient.

À l'occasion de corrections d'erreurs matérielles à la demande de clients, il est arrivé que le deuxième ou troisième document reproduise la même erreur ou génère une nouvelle erreur.

plus rapidement, mais au mieux après 48 heures.

Aujourd'hui encore, le Directeur de l'état civil est loin d'avoir atteint les objectifs qu'il s'était tracés, surtout en raison du manque de planification. Le départ pénible du nouveau système est aussi sans doute imputable à l'absence d'informatisation massive des registres avant l'entrée en vigueur du nouveau Code civil. Le ministère de la Justice, le Conseil du trésor, le ministère des Approvisionnements et Services et la Société immobilière du Québec doivent certes s'en partager la responsabilité.

Actuellement, les citoyens n'ont toujours pas le service auquel ils ont droit. Ils manquent d'information, et c'est en termes de mois que se chiffrent les délais de traitement pour certains d'entre eux. L'objectif d'un délai de 48 heures prévu au départ pour l'obtention du service standard ne semble pas devoir être atteint avant au moins deux ans. Le «service 24 heures» prévu dans le règlement n'est toujours pas accessible à tous égards au client prêt à déboursier. En outre, la qualité du service est entachée d'un taux d'erreur variant de 1 à 3 % dans la production de documents authentiques.

Lasse d'attendre le document demandé, la personne qui tente de joindre le Directeur se retrouve souvent encore en difficulté. Les lignes téléphoniques sont surchargées, les préposés ne peuvent le renseigner adéquatement et sa correspondance risque de rester sans réponse.

Certaines améliorations ont évidemment été apportées, par exemple l'implantation du système de traitement des demandes en six étapes, la mise sur pied d'un système de repérage et de traitement des demandes accumulées, la création de postes supplémentaires à la téléphonie et le début de l'informatisation massive des actes de naissance de même que la mise en place >

### Non-disponibilité du «service 24 heures»

(À noter que le «service 24 heures» est prévu par règlement et doit normalement être accessible à toute personne qui en fait la demande et qui acquitte le prix exigé (35 \$) pour obtenir un document plus rapidement.)

Un citoyen s'est fait voler sa voiture avec tous ses papiers. Il avait donc besoin d'urgence d'un extrait de naissance pour obtenir son permis de conduire et louer une voiture nécessaire à son travail. Il s'est vu refuser sa demande de «service 24 heures». Deux préposés lui auraient dit qu'en payant 35 \$ il obtiendrait son extrait

d'un mécanisme de vérification de la qualité par échantillonnage.

Malgré ces mesures, le Protecteur du citoyen constate que la situation comporte toujours d'importantes lacunes. C'est pourquoi il invite le ministre de la Justice :

- ♦ à allouer les crédits nécessaires au Directeur de l'état civil afin qu'il puisse terminer sans délai l'informatisation massive des registres;

- ♦ à prendre les mesures nécessaires afin que le Directeur de l'état civil puisse :

- ♦ fournir sans délai une réponse complète à toutes les demandes d'information des citoyens;

- ♦ offrir immédiatement le «service 24 heures» à toute personne qui en fait la demande;

- ♦ établir des mécanismes efficaces de contrôle de la qualité de traitement des demandes;

- ♦ mettre en place des cours de formation de son personnel, afin de diminuer la fréquence des erreurs et favoriser la qualité de l'accueil;

- ♦ diffuser l'information sur les nouvelles règles régissant l'état civil, plus particulièrement celles qui concernent la validité des actes délivrés avant le 1er janvier 1994 et l'enregistrement des naissances;

- ♦ modifier le formulaire de déclaration de naissance pour y inclure l'information concernant les conséquences juridiques du choix des noms et prénoms de l'enfant.

Le Protecteur du citoyen invite aussi l'administration publique en général :

- ♦ à allouer les crédits nécessaires à l'implantation complète et rapide de tout nouveau service;

- ♦ à lancer une campagne d'information avant l'instauration d'un nouveau programme;

- ♦ à consulter les usagers au moment de la préparation des formulaires.

## Les suites de notre rapport : silence et décisions

Lorsque le Protecteur du citoyen soumet un rapport à un ministère ou à un organisme, celui-ci réagit en faisant connaître les suites qu'il entend donner aux recommandations. Mais le Directeur de l'état civil a observé un silence éloquent qu'il nous a fallu interpréter comme la réflexion avant l'action; peu après, nous avons en effet constaté que nos recommandations au sujet des délais de traitement des demandes, de la formation du personnel de la téléphonique et de l'accessibilité téléphonique avaient été suivies en partie.

Ainsi, le délai de délivrance des actes est passé d'une moyenne de trois mois à deux semaines. De nouveaux outils d'information ont été mis à la disposition des préposés. Les messages téléphoniques enregistrés

très sont plus précis, et un employé est maintenant au service des personnes qui n'utilisent pas le poste à clavier «Touch-Tone». Finalement, le suivi de la correspondance est plus assuré, et le Directeur de l'état civil est en mesure de retracer les documents qu'il reçoit.

Dans les mois qui viennent, nous continuerons de mettre l'accent notamment sur l'importance de veiller à ce que les préposés à l'accueil aient le souci du renseignement exact. Dans le brouhaha, bon nombre de citoyens ont obtenu des renseignements imprécis, contradictoires, ce qui les a souvent amenés à commettre eux-mêmes des erreurs dans leurs démarches. À l'occasion de réformes mal planifiées, il arrive fréquemment qu'un des éléments négligés soit la qualité de la communication qui s'établit entre les nouveaux services et leurs utilisateurs.

## OFFICE DES SERVICES DE GARDE - MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

### VIRAGE INFORMATIQUE ET DÉRAPAGE

L'implantation d'un nouveau système informatique devait accroître l'efficacité de la gestion de l'aide financière versée à des parents utilisateurs de services de garde. En réalité, on dut prendre une série de décisions précipitées dans une ambiance de scénario qui s'écroule. Pendant ce temps, parents et services de garde durent attendre pendant des mois des sommes dont ils avaient pourtant un urgent besoin. L'anxiété et les sérieuses difficultés éprouvées par nombre de citoyens sont à l'image d'une mise en route ratée. Un rapport du Protecteur du citoyen en témoigne.

#### Retour sur la première tentative de lancement (1993)

**A**u début de 1993, le gouvernement approuva le nouveau Règlement sur l'exonération et l'aide financière pour un enfant en service de garde. L'afflux appréhendé des demandes d'aide nécessitait la mise sur pied d'un support informatique adéquat. C'est du moins ce qu'ont alors établi le ministre de la Sécurité du revenu et l'Office des services de garde à l'enfance, les deux partenaires gouvernementaux administrant de façon conjointe le programme d'aide financière. Afin de répondre à ces exigences, les ressources techniques appropriées furent mises au point avec le concours d'une firme spécialisée. Parallèlement, le ministre de la Sécurité du revenu, qui est chargé de l'administration du programme, centralisait à Montréal toutes les activités touchant l'hébergement et les services de garde auparavant réparties dans chacune des régions administratives du Québec.

Or, à trois jours de l'implantation du nouveau système informatique, en mai 1993, le Contrôleur des finances suspendit le tout jusqu'à ce que des correctifs jugés essentiels soient apportés. Les répercussions n'ont pas tardé à se faire sentir puisque aucune des autorités responsables n'avait prévu pareil revers : on dut rebrancher en catastrophe l'ancien système, ce qui prit trois semaines. On décida également de reporter les changements techniques à l'année suivante.

Au même moment, des parents attendaient une décision du Ministère. Plusieurs ont dû patienter quatre mois.

À cause de cette paralysie bureaucratique, de nombreux services de garde ont permis aux parents en attente de ne payer qu'une partie des frais de garde, alors que d'autres en ont exigé le paiement entier. Certains services de garde ont fait crédit mais ils ont subi de lourdes pertes parce que les parents qui s'étaient vu refuser l'aide financière n'avaient pas les moyens de payer la garderie pour le temps écoulé. Enfin, des parents qui ne pouvaient acquitter leurs frais se sont tournés vers des services de garde moins coûteux (souvent non déclarés), se sont endettés et ont même dû, dans certains cas, abandonner leur emploi.

#### Prise 2

On fixa au 19 septembre 1994 le second essai d'implantation du programme mais, peu auparavant, le règlement subit d'importantes modifications qui entraînent du même coup des adaptations considérables au système informatique. De plus, la fin de l'été, à cause du retour à l'école, représente une période de pointe pour les demandes d'aide financière. La date du 19 septembre

fut néanmoins maintenue malgré les risques d'accroc. Et la seconde opération... généra à son tour des retards notamment pour la délivrance des avis de décision et pour la remise du premier chèque d'aide financière.

Cette fois, l'accumulation de milliers de demandes fut attribuable en partie à des retards de livraison de certains éléments du système informatique et à des lacunes dans le traitement des demandes. S'ajoutèrent d'autres facteurs d'engorgement : hausse considérable des demandes par rapport aux années précédentes, nécessité de

transcrire manuellement toutes les données contenues dans l'ancien système puisqu'il se révélait impossible de les déverser autrement dans le nouveau, etc. Nouveaux délais de plusieurs mois, invariablement assortis de toutes sortes d'ennuis financiers subis par des parents déjà aux prises avec une situation économique des plus serrées.

#### Le rapport du Protecteur du citoyen : vue sur capharnaüm

C'est ce lancement malheureux que le Protecteur du citoyen analysa dans son rapport de novembre 1994 intitulé «Les

problèmes des parents et des services de garde : exemple d'une mauvaise planification». Le rapport faisait état :

- ♦ de l'effet des délais sur les parents et sur les services de garde;

- ♦ des déficiences dans le traitement des dossiers;

- ♦ de l'absence d'information;

- ♦ de l'inaccessibilité des services d'accueil téléphonique;

- ♦ des retards dans le suivi du courrier;

- ♦ de l'absence de consultation réelle des clientèles (parents et services de garde) en pareille période de crise.

Le Protecteur du citoyen recommanda l'adoption de mesures pour accorder ponctuellement de l'aide, alléger la procédure et améliorer l'information. Par ailleurs, le rapport faisait des recommandations générales :

- ♦ planifier avec soin les opérations d'urgence;

- ♦ instaurer des mesures spéciales pour pallier les inconvénients subis par les clients démunis;

- ♦ prévoir une solution de rechange en cas de problèmes;

- ♦ prévoir les délais de livraison des systèmes informatiques;

## LE COÛT INJUSTE DE LA MISE EN COMMUN

De tout temps, il a toujours été admis comme logique que des personnes puissent partager des services et des biens pour réduire leurs dépenses. Or, actuellement, des prestataires de la sécurité du revenu (aide sociale) sont lourdement pénalisés par l'État parce qu'ils ont recours à ce réflexe d'entraide. En même temps, le discours gouvernemental se dit sensible à la réalité des plus démunis et prône l'émergence de nouvelles solidarités. Inéquitable et contradictoire.

Depuis la réforme de 1989, le régime d'aide de dernier recours impose une réduction des prestations de sécurité du revenu lorsque des personnes partagent un logement (en 1995 : baisse mensuelle de 100 \$ par prestataire touché). Le partage du logement se définit comme étant la situation d'un adulte ou d'une famille qui met en commun un logement avec un ou plusieurs autres adultes ou autres familles.

À maintes reprises, des prestataires de la sécurité du revenu ont fait part au Protecteur du citoyen de leur désarroi à l'égard de la réduction de leurs prestations pour ce motif. Plusieurs ont témoigné de leurs difficultés à se loger convenablement, particulièrement en milieu urbain, au détriment de la qualité des lieux, de l'espace ou de leur intimité.

Aussi le Protecteur du citoyen a-t-il promptement invité le Ministère à revoir sa politique afin de diminuer l'écart entre les montants. Tout en reconnaissant les économies liées au partage du logement, le Protecteur du citoyen ne pouvait admettre qu'on «taxe» aussi fortement des gens qui, par leur débrouillardise et leur sens du compromis, amélioreraient quelque peu leur niveau de vie. En amputant l'aide de cette façon, le Ministère amène des gens à renoncer à une solution solidaire, tout en leur servant, à d'autres occasions, un discours qui les incite à se prendre en charge.

Depuis, le Protecteur du citoyen a maintenu sa position voulant que le partage du logement puisse entraîner une certaine diminution de l'aide, mais dans une proportion moindre.

En juillet 1994, il a présenté au Ministère un rapport intitulé «l'impact négatif de la réduction pour partage du logement sur les prestataires de la sécurité du revenu : éléments de réflexion». Son analyse repose sur certaines valeurs qui font l'objet d'un consensus social : affirmation de l'importance du soutien familial et communautaire, consécration nécessaire de ces principes par l'État, importance d'une cohérence et d'une concertation entre les programmes gouvernementaux pour fournir une aide réelle aux clientèles défavorisées.

Le rapport aborde les points suivants :

- ♦ le problème de l'accessibilité au logement pour les personnes démunies;
- ♦ les programmes gouvernementaux en matière de logements à prix modique et d'aide financière appliquée au logement;
- ♦ la notion de «taux d'effort» rattaché aux clientèles des programmes sociaux (Le «taux d'effort» désigne ici la part du budget d'une personne ou d'une famille consacrée au logement);
- ♦ l'apparition dans le régime d'aide de la diminution des prestations de sécurité du revenu en rapport avec le partage du logement;
- ♦ l'application de la mesure de réduction;
- ♦ la mesure basée sur le profil socio-économique des prestataires visés et sur la situation du logement à moindre coût en milieu rural et urbain;
- ♦ les effets sociaux de la mesure tels qu'ils ont été constatés par divers groupes d'action auprès des démunis ainsi que par des organismes gouvernementaux travaillant dans les mêmes milieux.

Le rapport du Protecteur du citoyen apporte des pistes possibles de solution qui devraient permettre de concilier des objectifs de gestion et le respect des personnes défavorisées contraintes de vivre de moyens minimaux fournis par l'État et enclines, à juste titre, à s'aider entre elles pour améliorer leur sort. Voici, extrait du document, le passage qui énumère les différentes voies à explorer.

### Conclusion

«Dans l'examen qui précède, l'éclairage privilégié a été celui de la lutte à la pauvreté et, dans cette optique, celui de la recherche d'un équilibre adéquat entre la responsabilité individuelle et collective.

Même si le principe de la réduction du partage du logement n'est pas en soi déraisonnable, il reste qu'il mérite d'être repensé en fonction des problèmes qu'il génère. Il ressort de notre analyse que, dans plusieurs cas, la réduction pour partage du logement a pour effet d'obliger des prestataires à consacrer beaucoup plus que 30 % de leur revenu aux dépenses de logement. De plus, nous ne pouvons entièrement partager le point de vue du ministère sur les économies d'échelle réalisées en pareille situation.

♦ implanter les nouveaux systèmes informatiques en période de faible affluence;

♦ informer la clientèle visée de la nature et de l'ampleur des problèmes;

♦ compenser les préjudices subis par le client.

### Compensations financières

Le rapport, allié aux représentations de divers groupes, a conduit le Conseil du trésor à accepter de compenser les clients lésés : «Les bénéficiaires, les services de garde, les agences et le Protecteur du citoyen, qui est intervenu au dossier, réclament un traitement juste et équitable pour les personnes touchées compte tenu de la situation» (commentaire de la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de la famille devant le Conseil des ministres, 2 février 1995). Peu après, des parents et des garderies recevaient les compensations.

Le Protecteur du citoyen a pu constater, au cours des derniers mois, une améliora-

tion de la situation. En général, les demandes d'aide ne font plus l'objet ni des mêmes retards ni d'autant d'erreurs de traitement. Toutefois, la rigidité du système informatique demeure une source de problèmes pour la clientèle et suscite des plaintes au Protecteur du citoyen. Nous comptons que des correctifs puissent être apportés rapidement à ce manque de souplesse.

Par ailleurs, l'accès à une information adéquate est loin d'être acquise. En plus des difficultés à obtenir des renseignements pertinents sur l'admissibilité au programme, plusieurs parents qui ne comprenaient pas les motifs d'une décision négative de la part du Ministère furent étonnés de se faire dire par des fonctionnaires qu'ils ne comprenaient rien aux rouages du système.

La transparence de l'État implique le souci de voir à ce que la clientèle dispose de l'information nécessaire et qu'elle en comprenne le sens. À cet égard, le ministère de la Sécurité du revenu et l'Office des services de garde devront donc se montrer plus éloquents, plus explicites... en même temps que plus prévoyants.

### INSPECTEUR GÉNÉRAL DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

## BOUSCULADE : 500 000 ENTREPRISES DOIVENT SIGNER LE REGISTRE

Récemment, une loi provoquait une tourmente qui aurait dû être prévue! Qui peut en effet songer à inviter un demi-million d'interlocuteurs à se manifester sans être forcé de faire les choses en très grand? Dans ce cas-ci, entre autres accroc, l'informatique a eu peine à subir l'assaut.

Précisons d'abord que l'inspecteur général des institutions financières a pour mission de surveiller et de contrôler les institutions financières et les intermédiaires de marché exerçant au Québec. En janvier 1994, cet organisme fut chargé de l'application d'une nouvelle loi, soit la Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales. Cette loi vise à uniformiser le système d'enregistrement des entreprises afin, notamment, de rendre publiques des données d'identification de toute firme étan dans les affaires au Québec. Il s'agit en quelque sorte de créer et d'actualiser des fichiers auxquels tout citoyen peut recourir pour connaître les coordonnées et profil de son vis-à-vis en affaires. L'immatriculation fut dès lors obligatoire pour... 500 000 entreprises.

Ici comme dans d'autres cas d'actions ponctuelles d'envergure, on n'estima pas avec suffisamment de précision l'ampleur du mouvement déclenché : ressources informatiques inadéquates, engorgement des circuits téléphoniques, délais de traitement des demandes pouvant atteindre plus de six mois.

En fait, l'organisme ne disposait tout simplement pas de l'effectif et de l'équipement nécessaires pour faire face à une telle affluence.

Conscient du débordement, l'organisme a affecté du personnel supplémentaire aux formalités d'immatriculation. De plus, avec le temps, le flot des entreprises voulant se conformer à la loi alla en diminuant. Toutefois, encore maintenant, les lignes téléphoniques demeurent surchargées.

Alors que le Protecteur du citoyen a dû intervenir régulièrement à ce sujet au cours des derniers mois, il constate aujourd'hui que le plus gros de la vague est passé. Mais quelle bousculade! Il aurait certes mieux valu prévoir un étalonnage de l'opération sur une plus longue période et procéder à des tests significatifs pour confronter les ressources de l'organisme à ce mandat considérable.

Prévoir correctement l'impact d'une nouvelle loi est un devoir de l'administration lorsque la qualité des services dépend entre autres de la justesse des prévisions.

Pour corriger les iniquités, il convient d'envisager plusieurs pistes de solutions, notamment :

- 1- Augmenter les prestations pour tenir compte du taux d'effort réel;
- 2- Éliminer la multiplicité des barèmes en réintroduisant des barèmes moins discriminatoires et moins pénalisants pour certaines catégories de prestataires;
- 3- Appliquer le taux d'effort réel à chaque situation et diminuer d'autant la réduction pour partage du logement en tenant compte du taux acceptable;
- 4- Ajuster le montant de la réduction en tenant compte du niveau des prestations;
- 5- Augmenter l'allocation logement et élargir son champ d'application;
- 6- Diminuer de manière uniforme le montant de la réduction;
- 7- Abolir la réduction pour des catégories de ménages et des catégories de prestataires pour lesquelles l'injustice est plus criante, quitte à alléger le fardeau de la réduction pour les autres catégories.

Chacune des pistes de solution aurait pour effet d'augmenter le revenu disponible pour les dépenses autres que le logement et donc, de diminuer l'appauvrissement généré par la réduction pour partage du logement.

Cependant, chacune des solutions doit être analysée de façon à ce que les modifications à ce régime n'entraînent pas d'autres effets pervers. Ainsi, prendre en compte le taux

**A** maintes reprises, des prestataires de la sécurité du revenu ont fait part au Protecteur du citoyen de leur désarroi à l'égard de la réduction de leurs prestations.

élevé à la lumière de certains impératifs telle la réduction des dépenses publiques; cependant, en regard d'objectifs à moyen ou à plus long terme, il faudra davantage l'envisager sous l'angle d'un «investissement». Cela fait partie des éléments de réflexion.

Les discussions qui ont suivi le dépôt du rapport permettent d'envisager que l'incidence du partage du logement sera atténué pour certaines catégories de prestataires.

Selon le Pacte social, il convient d'élaborer des règles et des processus qui favorisent le bien-être du citoyen... Pour l'instant, la loi a une conception des retombées du partage du logement qui se situe nettement à l'opposé de cette préoccupation.

d'effort de 30 % pourrait, le cas échéant, dans un marché donné ou une région donnée, avoir une poussée inflationniste sur le coût des logements; par ailleurs, un tel système pourrait générer plus de contrôle et de bureaucratie. Cependant, ce système serait vraisemblablement parmi ceux qui réduisent le plus les iniquités.

C'est pour cette raison que chaque solution doit être analysée à son mérite, avec les études d'impact nécessaires, de manière à trouver des mécanismes qui, au risque de se répéter, n'entraînent pas à court ou moyen terme d'autres injustices.

Les experts gouvernementaux en la matière devront se consacrer à une étude des solutions qui soient rigoureuses et complètes.

Par ailleurs, comme le rapport le révèle, il serait impérieux que les divers ministères et organismes au gouvernement impliqués dans la problématique que constitue le logement pour les plus démunis, adoptent une position cohérente pour le bien-être de la communauté.

Les modifications devraient viser principalement à soulager la responsabilité individuelle des personnes et familles les plus démunies. Le prix à payer — car il y en a un — pour freiner l'appauvrissement paraît peut-être

## PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX D'AIDE FINANCIÈRE ET CONTRIBUTION PARENTALE

### ABAISSER LA BARRE

Dans quelle mesure l'État doit-il s'attendre à ce que des parents paient les dépenses de leur enfant parvenu à l'âge adulte? Le Protecteur du citoyen suggère que, dans le respect de tous les membres de la famille, l'administration tienne mieux compte des limites financières des uns à subvenir aux besoins des autres. Les autorités gouvernementales ont en main son rapport sur la question.

#### Contribution parentale : principes

Comme témoin privilégié des problèmes sociaux, le Protecteur du citoyen est amené à accorder une attention particulière aux difficultés vécues par les jeunes adultes. Un grand nombre de ceux-ci doivent s'adresser à l'État pour subvenir à leurs besoins essentiels. Or, le montant de l'aide financière qui leur est fourni est tributaire d'une contribution de leurs parents que ces jeunes citoyens sont, ou ne sont pas, présumés recevoir. Ainsi, la contribution parentale fait partie du régime d'aide financière aux étudiants, ou régime de prêts et bourses. Elle consiste en un montant d'argent que, selon l'administration, l'étudiant est présumé recevoir de ses parents pour l'aider à poursuivre ses études collégiales ou universitaires. Il s'agit donc d'une contribution aux besoins de l'étudiant dans le cadre de son effort de scolarisation. Le régime de prêts et bourses prévoit aussi une contribution de l'étudiant selon ses propres revenus. Pour être considéré comme autonome, donc être reconnu comme ne recevant pas une contribution de la part de ses parents, l'étudiant doit répondre à l'une des onze conditions prévues par la loi : être ou avoir été marié, avoir un enfant, être enceinte depuis au moins vingt semaines ou détenir un diplôme universitaire de premier cycle obtenu au Québec, etc. Par ailleurs, à la sécurité du revenu, la contribution parentale a été introduite par la réforme de l'aide sociale mise en vigueur en août 1989. Le principe de la contribution des

parents fonctionne selon les mêmes bases que dans le régime d'aide financière aux étudiants, et les critères d'exclusion sont les mêmes.

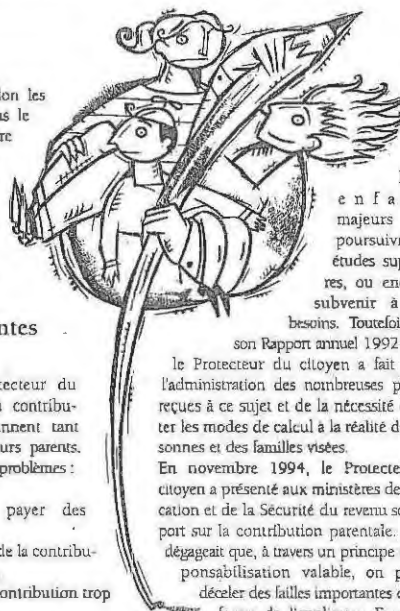
#### Évaluation de l'apport des parents : objet de plaintes

Les plaintes au Protecteur du citoyen concernant la contribution parentale proviennent tant des jeunes que de leurs parents. Elles font état de divers problèmes :

- ♦ l'incapacité de payer des parents;
- ♦ le non-versement de la contribution (présumée reçue);
- ♦ le montant de la contribution trop élevé;
- ♦ les normes trop restrictives pour l'évaluation de l'autonomie;
- ♦ l'insuffisance de l'information donnée par l'administration dans les cas où les parents refusent de contribuer; etc.

#### Carences d'un système : rapport du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen a toujours reconnu la légitimité du maintien d'un lien de responsabilité des parents : sauf exception, il est normal d'exiger des parents qu'ils aident



leurs enfants majeurs à poursuivre des études supérieures, ou encore à subvenir à leurs besoins. Toutefois, dans

son Rapport annuel 1992-1993, le Protecteur du citoyen a fait part à l'administration des nombreuses plaintes reçues à ce sujet et de la nécessité d'ajuster les modes de calcul à la réalité des personnes et des familles visées.

En novembre 1994, le Protecteur du citoyen a présenté aux ministères de l'Éducation et de la Sécurité du revenu son rapport sur la contribution parentale. Il s'en dégageait que, à travers un principe de responsabilisation valable, on pouvait déceler des failles importantes dans la façon de l'appliquer. Englobant l'ensemble des conséquences de la contribution parentale, le rapport du Protecteur du citoyen portait sur les points suivants :

- ♦ l'obligation alimentaire à l'égard de l'enfant majeur (dispositions du Code civil) et son application par les tribunaux;
- ♦ le fait que les mêmes devoirs légaux soient transposés dans les deux régimes gouvernementaux d'aide financière;
- ♦ les difficultés du système à appliquer les exigences de façon juste;

de nombreux exemples de situations inéquitables qui confirment le caractère inadéquat de certains critères et modes de calcul.

#### Correctifs à apporter : nos propositions

1. Propositions visant les ministères de la Sécurité du revenu et de l'Éducation.

«Que les grilles de calcul servant à fixer le montant de la contribution parentale s'inspirent des décisions des tribunaux en matière de pension alimentaire à l'égard de l'enfant majeur.

Que les parents disposant de revenus inférieurs aux mesures de faibles revenus soient exemptés de l'obligation de verser une contribution parentale.

Que soit évaluée la contribution parentale sous forme de gîte et couvert.

Que lorsque le refus partiel ou total de contribuer est justifié par un motif raisonnable, le ministère de la Sécurité du revenu et le ministère de l'Éducation puissent négocier des ententes différentes des normes.»

2. Propositions visant exclusivement le ministère de la Sécurité du revenu

«Qu'en matière de sécurité du revenu, le jeune adulte qui détient un diplôme ter-

minal professionnel, de niveau secondaire ou collégial, soit considéré comme une personne autonome.

Qu'en matière de sécurité du revenu, soit réduite la durée de la période de travail requise pour l'obtention du statut d'autonomie.

Qu'une offre de gîte et couvert assortie de conditions tendant à prolonger l'exercice de l'autorité parentale soit assimilée à un refus de contribuer.

Qu'en matière de sécurité du revenu, la contribution soit établie suivant une échelle progressive.

Que soit éliminée la réduction pour partage du logement lorsque le jeune adulte reçoit une contribution parentale acquittée sous forme de gîte et couvert.

Que la durée de la contribution parentale, prévue par la *Loi sur la sécurité du revenu*, soit réduite.

Que le ministère de la Sécurité du revenu, lorsqu'il n'accorde pas l'aide en raison de la contribution exigée des parents, informe le client de son droit à la sécurité du revenu si les parents refusent néanmoins de contribuer.

Qu'en matière de sécurité du revenu, un seul refus écrit officiel soit considéré suffisant.

Que la date à partir de laquelle l'aide est versée soit la même pour tous les clients, que ces derniers soient réputés ou non recevoir une contribution parentale. Cette date est celle à laquelle la demande a été déposée.

Que le ministère de la Sécurité du revenu ne recouvre les mon-

tants versés en trop qu'après des parents, lorsqu'ils ont fourni des renseignements incomplets ou erronés.

Que des sommes versées en trop ne soient réclamées des parents que dans la mesure où les circonstances permettent d'assimiler celles-ci à un refus partiel raisonnable de contribuer.

### 3. Propositions visant exclusivement le ministère de l'Éducation

«Qu'en matière d'aide financière aux étudiants, les dépenses admises soient uniformes à l'égard de l'étudiant autonome, indépendamment de son lieu de résidence.

Qu'en matière d'aide financière aux étudiants, la contribution parentale acquittée sous forme de gîte et couvert soit incluse au montant total de la contribution parentale exigée.

Que si les parents refusent de contribuer, le ministère de l'Éducation puisse les poursuivre à la place de l'étudiant qui n'a pas exercé de recours alimentaires.

Que la *Loi sur l'aide financière aux étudiants* soit modifiée afin de permettre le versement d'une aide (ou d'une aide accrue) lorsque la contribution parentale n'est pas versée suite à un refus des parents.

Qu'à l'égard des parents séparés ou divorcés, le ministère de l'Éducation fixe la contribution parentale sur la base des revenus du parent qui a charge de l'enfant, que la séparation ait eu lieu par entente ou par jugement.

### L'après-rapport : les réactions d'un ministère

Après avoir pris connaissance de notre rapport, le ministère de la

Sécurité du revenu nous a fait savoir qu'il mandatait une équipe pour analyser notre document et nos propositions qui devraient, croyons-nous, guider le Ministère dans la réforme qui sera apportée prochainement au régime d'aide de dernier recours.

L'accueil réservé à notre rapport par le Ministère et son approche dynamique des difficultés à résoudre témoignent sur le plan de l'amélioration des services publics de l'esprit de collaboration d'une administration consciente de partager avec le Protecteur du citoyen des visées prioritaires sur le plan de l'amélioration des services publics.

## MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

### Agir dans l'intérêt de la clientèle

Le Pacte social proposé par le Protecteur du citoyen recommande que les gestes faits par l'administration aient pour objectif premier de satisfaire les besoins des citoyens. Dans cet esprit, le ministère de la Sécurité du revenu aborde maintenant de façon plus humaine l'examen des problèmes de santé qui peuvent affecter une partie de sa clientèle.

En matière de sécurité du revenu, on sait que les prestataires ont droit à un barème plutôt qu'à un autre en fonction notamment de leur participation à diverses activités de formation professionnelle et d'intégration au travail qui peuvent leur être offertes par le ministère de la Sécurité du revenu. Généralement, le fait de se soustraire à ces mesures entraînera une diminution du montant accordé. Toutefois, des exceptions sont prévues. Des personnes éprouvant par exemple des problèmes de santé pourront ne pas être pénalisées pour autant qu'elles fournissent une attestation médicale. On leur attribue alors le barème de non-disponibilité et on les exempte des programmes de formation et d'intégration.

Il y a quelque temps, le Ministère a décidé d'imposer à bon nombre de personnes dans cette situation une étape de contrôle supplémentaire en faisant vérifier par l'un de ses services certains des rapports médicaux reçus. La sélection des cas s'effectuait selon la durée de l'incapacité, la fréquence des certificats médicaux fournis durant une période déterminée, ou encore selon que le diagnostic était relié à la santé mentale.

Après quelques mois, la nouvelle procédure engendra des délais en raison de l'insuffisance du personnel affecté à cette réévaluation. De plus, on ne consultait pas le médecin traitant, ce qui augmentait les risques d'erreur et donc de préjudice causé à des personnes injustement privées de moyens minimaux de subsistance.

Nous avons suggéré au Ministère de revoir cette façon de faire qui représentait davantage une interférence dans le fonctionnement qu'un complément efficace des contrôles. Le Ministère a donc modifié sa procédure d'évaluation. Il a établi que, sur présentation du certificat médical, le barème de non-disponibilité est accordé à moins que le rapport ne soulève de sérieuses questions. Si, par exemple, la durée d'incapacité ne semble pas correspondre à l'état de santé du client, le Ministère entre alors en contact avec le médecin traitant pour obtenir les précisions utiles. En cas de désaccord, un nouveau médecin peut être appelé à se prononcer.

En sujet des prestataires souffrant de désordre mental, le Ministère a opté pour une approche plus humaine. En effet, nous l'avions sensibilisé à la détresse de ces personnes qui, parfois, ne sont pas en état de remplir correctement et en temps utile certaines formalités et, de ce fait, risquent d'être exclues du régime d'aide de dernier recours.

Nous avons alors dénoncé cette attitude inacceptable à l'égard de prestataires visiblement incapables de se conformer à certaines exigences administratives. Le Ministère a donc convenu de la nécessité de faire preuve de plus de souplesse. La procédure prévoit maintenant que le Ministère aide les personnes atteintes de maladie mentale en effectuant pour elles certaines démarches auprès d'instances médicales ou autres afin de les aider à remplir leur demande d'aide financière.

## Pacte social - Mesurer la satisfaction ou l'insatisfaction des usagers

### 6

#### L'AMÉLIORATION DES SERVICES EN FONCTION DES ATTENTES EXPRIMÉES FIGURE-T-ELLE PARMIS 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.

# OBJECTIF : SIMPLIFIER

Pour l'administration, il y a mille façons de se montrer à l'écoute des besoins de la population. Il y a une telle diversité d'attentes. Comme l'indique le Pacte social, des sondages, des groupes témoins, des études d'experts peuvent orienter les priorités. Mais il existe un souhait des citoyens qui remonte constamment à la surface et qui se passe de toute méthodologie de recherche : c'est le désir de faire affaire avec l'État sans subir l'épreuve des papiers exigés, expédiés, incomplets, corrigés, retournés, annexés à d'autres qui ne sont pas les bons, renvoyés à l'expéditeur avec erreur dans l'adresse. Papiers perdus, et on recommence...

## L'écran plutôt que la correspondance (qu'attend-on pour moderniser les échanges?)

**E**n janvier 1994, la mise en vigueur de l'actuel Code civil s'est accompagnée de l'entrée en fonction du Directeur de l'état civil. Depuis lors, la tenue des registres jadis assurée par les protonotaires, les communautés religieuses et les municipalités se trouve centralisée sous la responsabilité d'un seul organisme gouvernemental. De ce fait, naissance, mariage, divorce, 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. Certains frais et délais sont rattachés à la délivrance des documents dont l'obtention ne va pas toujours sans problème compte tenu des difficultés qu'éprouve l'organisme depuis ses débuts à faire face à la demande. À cet égard, il est question ailleurs dans le présent rapport des lacunes dans le fonctionnement du Directeur de l'état civil, mais voyons plutôt ici cette structure comme une banque centrale d'attestations officielles.

Lorsque la Régie de l'assurance-maladie du Québec, le ministère de l'Éducation ou tout autre secteur des pouvoirs publics demande au citoyen de fournir des originaux d'extraits de naissance, de mariage, de décès, etc., la personne doit nécessairement passer par le Directeur de l'état civil, faire une demande écrite, acquitter la somme prévue, attendre le document, l'expédier, et peut-être aussi en vérifier la réception par les services responsables si des délais additionnels l'amènent à douter du chemin qu'a pris son envoi.

Tout cela alors que l'informatique étend sans cesse davantage ses possibilités de liaison entre des bureaux se situant aux quatre coins du monde! Le Protecteur du citoyen se demande si des ministères et des organismes qui réclament de leurs clients des données inscrites au registre officiel ne devraient pas rejoindre eux-mêmes le Directeur de l'état civil et obtenir les renseignements par le lien informatique.

Cette utilisation logique de la technique aurait pour résultat d'alléger les formalités auxquelles doit se soumettre le citoyen, de réduire les délais, de diminuer aussi le volume de courrier et d'appels qui sont des facteurs d'engorgement des organisations. Enfin, l'administration ferait aussi bénéficier le client d'installations techniques dont elle se sert déjà couramment pour sa propre commodité (consultation de fichiers d'un organisme à un autre aux fins de certains contrôles, prêts de répertoires d'adresses, nouveau mode de mise à jour de la liste électorale grâce aux données de la Régie de l'assurance-maladie du Québec).

De l'avis du Protecteur du citoyen, il est plus que temps que la bureaucratie innove en ce sens. Récemment encore, nous devions intervenir auprès du ministère de l'Éducation qui avait, lui, une conception tout autre des égards dus au citoyen qui est aux prises avec les formalités de l'administration : après avoir microfilmé les documents officiels fournis par l'étudiant, les services responsables de l'aide financière détruisaient lesdits documents plutôt que de les renvoyer à la personne à moins que celle-ci n'en eût fait expressément la demande. Nous avons prié les autorités de faire en sorte que les originaux soient rendus à leur propriétaire.

Même suggestion de noter par à la Régie de l'assurance-maladie du Québec qui, quant à elle, y a donné suite.

Cependant, ce sont là des améliorations à apporter à un processus qui apparaît, somme toute, désuet. L'écran a, sur la correspondance, l'avantage d'éviter tous ces aller et retour.

## RÉGIE DE L'ASSURANCE-MALADIE DU QUÉBEC

### PROGRÈS : TREIZE FORMULAIRES EN UN

Il est assez rare de se réjouir du fait que l'État effectue des compressions. Sauf quand il s'agit du nombre de formulaires.

L'accès à la carte d'assurance-maladie impose plus de démarches qu'autrefois à l'usager des services, et le Protecteur du citoyen a souligné cette complexité accrue lors de la réforme apportée au régime en 1992. À cette occasion, il a notamment fait observer que la diversité des formulaires de demande de carte amenait les gens à confondre les documents, qu'ils soient conçus pour une première demande, le renouvellement d'une carte expirée ou le remplacement d'une carte volée.

De fait, l'utilisation erronée de l'un ou l'autre formulaire donnait lieu à des retours de courrier apprenant au citoyen qu'il n'avait pas bien saisi le nouveau processus et qu'il devait refaire l'exercice. Ce n'était d'ailleurs là que l'avant-goût d'une autre aventure, celle de tenter d'obtenir par téléphone auprès de la Régie de plus amples renseignements sur le repérage du bon formulaire. Volume sans précédent d'appels du même genre et au même moment : le plus souvent, la personne demeurait en attente... jusqu'à ce qu'elle décide, de guerre lasse, de raccrocher elle-même le combiné.

Bref, le Protecteur du citoyen a recommandé que les formulaires soient simplifiés avant que se fasse la jonction des procédures d'accès à la carte d'assurance-maladie et au nouveau permis de conduire avec photo de la Société de l'assurance automobile du Québec.

En réponse à notre intervention, la Régie a récemment regroupé dans un seul cahier l'ensemble des treize formulaires qu'un citoyen est susceptible d'utiliser selon les spécificités de sa demande. De plus, ces formulaires ont été refaits par l'organisme de façon à rendre les exigences plus explicites. Ce sont là des gestes de l'administration qui traduisent une volonté d'agir à l'avantage du citoyen pour lui simplifier la compréhension des règles.

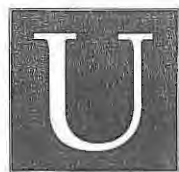
Subsiste toutefois de la part de la Régie le réflexe de croire que tous les citoyens du Québec sont au courant de la loi, des conditions du programme et des pratiques administratives en vigueur. S'il est vrai que, selon une conception toute juridique et fictive, nul n'est censé ignorer la loi, il est aussi vrai de dire que des pouvoirs publics consciencieux doivent savoir que le client n'a pas cette connaissance encyclopédique. Tout doit donc être mis en oeuvre pour faciliter ses contacts avec l'État et, dans ce cas précis, pour lui garantir l'exercice d'un droit aussi fondamental que l'accessibilité aux soins de santé.

Voici les thèmes des treize formulaires : naissance; adoption; mariage; divorce; séparation; décès; changement d'adresse au Québec; carte perdue, volée ou endommagée; renouvellement de la carte d'un résident temporaire; renouvellement d'une carte expirée; correction de l'identité; départ du Québec; retour au Québec; première inscription.



## LES ÉVADES

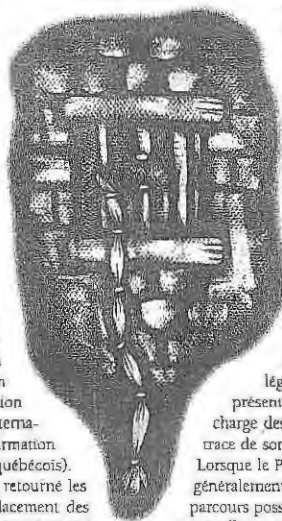
Des documents sont expédiés à la Régie de l'assurance-maladie du Québec et s'évadent parfois, sans laisser de traces.



Un citoyen d'origine britannique récemment admis au Québec à titre de résident permanent s'est présenté à la Régie pour faire une demande de carte d'assurance-maladie. Afin de répondre aux exigences de l'organisme, il a fourni un extrait de naissance délivré en Angleterre et un certificat de sélection accordé par le ministère des Affaires internatio-

tionales, de l'immigration et des Communautés culturelles (confirmation officielle de l'acceptation de l'immigrant par le gouvernement québécois). Plus tard, cette personne a reçu sa carte, mais on ne lui a jamais retourné les originaux confiés à la Régie. Les frais occasionnés par le remplacement des documents lui ont bien été remboursés, mais les recherches n'ont jamais réussi à expliquer ce qu'il était advenu des attestations perdues.

Dans un autre cas, un citoyen a lui aussi effectué les démarches pour établir son admissibilité au régime et, constatant certains retards, s'est enquis auprès de la Régie de la progression de sa demande. On lui a alors répondu qu'on n'avait jamais reçu les documents qu'il assurait pourtant avoir acheminés aux services responsables. Le Protecteur du citoyen est alors intervenu pour que la Régie intensifie ses recherches. Résultats? Les documents ont été retrouvés dans un entrepôt!



Circonstances similaires pour une citoyenne qui a déposé une demande de remplacement de sa carte au bureau de la Régie. On lui a remis un reçu pour le montant de 10 \$ qu'elle avait payé pour la nouvelle carte (frais imposés dans les cas de cartes perdues) ainsi qu'une confirmation de réception de sa demande. Quelque temps plus tard, n'ayant rien reçu, elle communiqua avec la Régie qui avait perdu la trace de sa demande. Cette personne dut reprendre ses démarches, mais elle fut exemptée du paiement de 10 \$ déjà versé.

Il arrive que des personnes s'adressent au Protecteur du citoyen parce qu'elles connaissent des difficultés de cette nature. La Régie traite, bien sûr, un nombre considérable de transactions effectuées chaque jour. La réception et l'examen des documents produits constituent pour cette administration des opérations de grande envergure. De plus, le trajet qu'empruntent les formulaires et les attestations à l'intérieur des services visés comporte plusieurs étapes d'approbation selon les spécificités des demandes.

Le nombre de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen à ce sujet reflète une situation qui va bien au-delà du fait isolé et qui impose une série d'ennuis au citoyen lorsque des documents se perdent et que la carte ne parvient toujours pas à son destinataire : inquiétude légitime de la personne qui peut être appelée à tout moment à devoir présenter sa carte, difficultés à joindre la Régie par téléphone à cause de la surcharge des circuits, reprise à zéro de toutes les démarches si on ne retrouve pas trace de son envoi.

Lorsque le Protecteur du citoyen intervient dans ce genre de situations, la Régie fait généralement montre d'une réelle attitude de collaboration, scrutant attentivement le parcours possible des documents perdus pour tenter d'en repérer la piste et n'hésitant pas à effectuer les remboursements nécessaires. Toutefois, le phénomène nécessite, notre avis, qu'on exerce une vigilance particulière pour réduire les risques de perte de documents.

Au cours de l'année qui vient, le Protecteur du citoyen compte mener une étude sur les opérations de traitement au cours desquelles il semble que des documents puissent plus facilement s'écarter du cheminement prévu. Certains gestes revus devraient fournir de nouvelles garanties de fiabilité sur lesquelles chaque citoyen doit pouvoir compter.

## Pacte social - S'adresser à la personne

### 7

#### L'ADMINISTRATION RESPECTE-T-ELLE LA DIGNITÉ DES CITOYENS?

Des moyens de traiter avec égards les personnes qui interagissent avec l'État.

- 7.1 Éviter de traiter le citoyen comme un bloc informatique et chercher plutôt 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.

# Le client ou la cible?

Contrairement à l'adage qui veut que le client ait « toujours raison », le client des services publics n'est pas toujours justifié de s'en prendre à l'État pour réclamer ce qu'il croit lui être dû. Dans sa position d'arbitre neutre, le Protecteur du citoyen est bien placé pour constater que les torts et les mérites sont parfois partagés. Toutefois, ce citoyen-client est toujours la raison d'être des programmes gouvernementaux. Et, à ce titre, il doit être considéré comme un interlocuteur et un bénéficiaire dans l'application de ces programmes plutôt que comme une cible dans la mise en pratique de normes strictes.

Le régime d'aide financière aux étudiants se caractérise depuis plusieurs années par son manque de souplesse, sa rigidité persistante à l'égard de sa clientèle. À l'occasion d'une consultation publique organisée par les instances gouvernementales et portant sur les modifications à apporter au système d'attribution des prêts et des bourses, le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère de l'Éducation d'adapter ses façons de faire à sa mission sociale et de voir l'étudiant comme un client. Pas comme une cible.

## Pour un régime d'aide financière qui place l'étudiant-client au centre des préoccupations et des réformes

(Résumé du mémoire du Protecteur du citoyen présenté au Groupe de travail sur le régime d'aide financière aux étudiants en février 1995)

### Le Protecteur du citoyen dénonce la rigidité de l'actuel système d'aide financière et propose des modifications essentielles à une meilleure qualité du service à l'étudiant-client

Chaque année, le Protecteur du citoyen reçoit des centaines de plaintes d'étudiants insatisfaits du traitement accordé par le ministère de l'Éducation à leur demande d'aide financière. Constatant le bien-fondé d'une très large part de ces plaintes, le Protecteur du citoyen a suggéré des modifications au programme et a dénoncé la rigidité administrative dont fait preuve la Direction générale de l'aide financière aux étudiants (DGAFE) du ministère de l'Éducation du Québec.

Dans le cadre des réflexions proposées par le Groupe de travail sur le régime d'aide financière aux étudiants, le Protecteur du citoyen insiste à nouveau sur les nombreuses carences du système et sur les failles dans l'administration de celui-ci. Mais au-delà de ces constats, il tient à rappeler que l'étudiant est la raison d'être du système et que cette valeur fondamentale doit guider toutes les orientations. Il réaffirme également les règles qui devraient être sous-jacentes à un régime d'aide au service de l'étudiant-client. Ces règles de base l'amènent à proposer un exemple de système décent et plus apte à répondre aux besoins, ainsi qu'une révision des normes du programme pour en faciliter une application plus souple.

### Les règles à promouvoir, les failles qui persistent

La **transparence** d'une administration se mesure, entre autres, à son souci de fournir une information complète, de motiver les décisions prises et d'en publier le contenu, et de consulter sa clientèle lors de l'élaboration de programmes ou à l'occasion de changements. Or, depuis l'adoption de la *Loi sur l'aide financière aux étudiants*, en 1990, le ministère de l'Éducation va nettement à l'encontre de cette obligation en modifiant annuellement les conditions du régime d'aide sans consultation préalable auprès des étudiants et des milieux concernés, sans prépublication qui pourrait permettre un débat sur les normes applicables, et sans autre avis que l'annonce au dernier moment des changements adoptés qui représentent souvent des pertes d'avantages pour les étudiants. Par ailleurs, l'aide financière aux étudiants est en grande partie de nature alimentaire et donc à caractère urgent. La **rapidité** avec laquelle l'administration répond à la demande de l'étudiant et lui accorde les sommes appropriées devrait donc être un objectif de tout premier plan. À l'inverse, le Ministère accuse de nombreux retards dus à une structure lourde qui entretient une conception fautive et bien ancrée, selon laquelle les délais sont inévitables et font partie des processus d'étude des demandes, de traitement des documents, d'échanges avec les étudiants, d'analyse des cas spéciaux et d'attribution des sommes.

Au plan de l'**accessibilité** des services, le ministère de l'Éducation mise principalement sur trois types de ressources permettant aux étudiants d'obtenir et de transmettre les informations nécessaires au traitement de la demande. Ces trois pones d'entrée, en quelque sorte, sont les « responsables d'aide » rattachés aux établissements d'enseignement, le système de téléphonie interactive implanté dans les bureaux du Ministère à Montréal et à Québec, et le service d'accueil et de renseignements du Ministère. Or, chacun de ces moyens comporte des limites, tant au niveau de la disponibilité réelle des personnes-ressources et de leur mandat, que des frais rattachés aux communications téléphoniques pour les étudiants en région, et de la surcharge des circuits. La capacité de s'adapter adroitement et rapidement aux exigences de la situation est caractéristique du principe de **souplesse** qui doit guider la gestion d'un programme d'aide financière. À cet égard, la Direction générale de l'aide financière aux étudiants affiche une absence manifeste de souplesse qui se répercute notamment dans les formalités imposées aux étudiants : multiplication des formulaires à remplir et des documents officiels à fournir, augmentation des exigences en termes d'attestations médicales à produire par les étudiants atteints de déficience fonctionnelle majeure. Quant au **droit d'être entendu** pour l'étudiant, il n'est guère affirmé, ni par la loi, ni par la structure. On constate au contraire que les instances existantes de révision, soit

le Comité d'examen des demandes dérogatoires ainsi que le Bureau et le Comité de réexamen, sont loin d'assurer à tout étudiant insatisfait une seconde analyse de son cas. On observe aussi que, quel que soit le palier qui effectue ce travail, l'étudiant n'est jamais convié à venir défendre ses arguments. Cet état de fait, combiné à l'inexistence d'un tribunal d'appel et d'un bureau de traitement des plaintes à l'intérieur du Ministère, confirme bien qu'à travers toute une procédure complexe et lourde à souhai, la place est mince pour l'étudiant qui désire remettre en question un verdict et faire entendre ce qu'il a à dire...

Transparence de l'administration, rapidité à répondre aux besoins, accessibilité des services, souplesse dans l'application des programmes et droit d'être entendu pour l'étudiant, telles sont, de l'avis du Protecteur du citoyen, les règles qui doivent guider les modifications destinées à mettre fin aux lacunes qui perdurent. Le mémoire du Protecteur du citoyen comporte à cet égard quinze recommandations qui sont autant de moyens concrets pour l'administration d'agir dans le respect de l'étudiant et de ses droits : information et consultation accrues, accès élargi aux services, à la gratuité des services de même qu'aux fonctionnaires responsables à l'intérieur de ces services, simplification des formalités pour le client et voix au chapitre pour ce dernier lorsqu'il est insatisfait.

Ces propositions, si elles sont appliquées, devraient améliorer la qualité du service. Néanmoins, les lacunes identifiées sont suffisamment nombreuses, structurelles et importantes pour justifier une révision en profondeur des fonctionnements.

### Vers un système décentralisé et déconcentré

Un système efficace d'aide financière se doit d'être rapide, personnalisé et situé le plus près possible du client, tant au plan de l'accès physique, du processus décisionnel que des normes. C'est dans cette perspective que le Protecteur du citoyen recommande d'abord une décentralisation des ressources affectées aux premières étapes de traitement de la demande. On pense ici à l'introduction de cette demande et à sa validation. Le Protecteur du citoyen estime essentiel qu'à ce stade, l'étudiant puisse, d'une part, recourir localement à des terminaux informatiques reliés à l'ordinateur central du Ministère pour effectuer lui-même la saisie des données contenues dans sa demande, y apporter sur écran les corrections nécessaires et profiter ainsi du mode de transmission le plus rapide. D'autre part, la décentralisation devrait aussi avoir pour avantage d'affecter au bureau local un agent responsable désigné dans chaque dossier d'aide financière et avec lequel l'étudiant peut communiquer.

Une telle décentralisation pourrait se faire par le développement de réseaux existants tels que les centres Travail-Québec du ministère de la Sécurité du revenu, les établissements d'enseignement ou encore les bureaux régionaux du ministère de l'Éducation. La décentralisation aurait aussi pour effet de raccourcir de nombreux délais lors de certaines vérifications par le Ministère. On conserve toutefois centralisés les processus de calcul de l'aide à accorder et de délivrance des certificats, de traitement des demandes des étudiants hors Québec, le service des enquêtes et enfin le bureau de révision ainsi que le système de traitement des plaintes (tous deux à implanter).

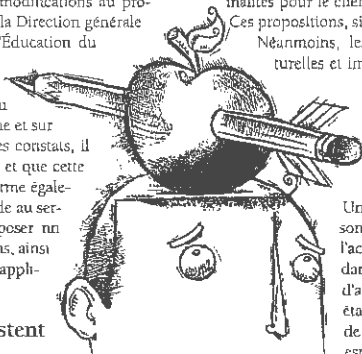
On conserve toutefois centralisés les processus de calcul de l'aide à accorder et de délivrance des certificats, de traitement des demandes des étudiants hors Québec, le service des enquêtes et enfin le bureau de révision ainsi que le système de traitement des plaintes (tous deux à implanter).

### Vers des normes qui s'ajustent à la réalité socio-économique de l'étudiant-client

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a fréquemment dû constater que la qualité des décisions rendues en matière d'aide financière aux étudiants était fortement affectée par des normes mal adaptées, maintenues par le programme, et par une application rigide de celles-ci.

Le Protecteur du citoyen considère qu'il est urgent de revoir certaines conceptions sociales dépassées par rapport à la réalité actuelle des étudiants. Le même exercice est à faire pour des notions administratives qui ont, jusqu'ici, beaucoup mieux servi la commodité administrative que celle de la clientèle. Il en va ainsi de l'actuelle définition du conjoint de l'étudiant, de l'évaluation des obligations alimentaires d'un étudiant qui assume sa part des frais d'entretien d'un enfant tout en n'ayant pas la garde de celui-ci, de l'évaluation de la contribution parentale, de la prise en compte de la pension alimentaire versée (ou non) par l'ex-conjoint de l'étudiant. Ce sont là des éléments qui peuvent avoir un effet déterminant dans la reconnaissance du droit d'un étudiant à l'aide financière et dans la fixation des montants qui devront lui être versés.

Autre norme à modifier : le nombre de sessions d'études pour lesquelles l'étudiant peut être admissible à l'aide financière. Actuellement, le mode de calcul strict ignore certains





facteurs qui méritent pourtant d'être pris en considération et qui font que les étudiants ne sont pas les seuls responsables du phénomène de prolongation des études : décrochage des adolescents, précocité des choix d'orientation demandés aux jeunes étudiants, difficulté pour bon nombre de diplômés de trouver un emploi relié à leur formation, réorientation de carrière de plus en plus fréquente chez les travailleurs. Pour toutes ces raisons, le Protecteur du citoyen recommande que des assouplissements soient possibles, en regard de critères précis, pour prolonger l'aide sous forme de prêts et de bourses. C'est

ce même contexte social qui commande également de faciliter à l'étudiant l'obtention d'un second diplôme, et aussi de fixer des modes de remboursement de la dette étudiante qui tiennent compte des difficultés évidentes d'accès au marché du travail. Le mémoire du Protecteur du citoyen transmet en tout une quarantaine de recommandations au Groupe de travail sur le régime d'aide financière aux étudiants, recommandations issues de la volonté de mettre en oeuvre un système qui place l'étudiant-client au centre des préoccupations et des réformes.

## RÉGIE DE L'ASSURANCE-MALADIE DU QUÉBEC CURATEUR PUBLIC

### Pour la fin des lettres anonymes

Certaines lettres de l'administration adressées au citoyen ne portent d'autre signature que celle de l'organisme expéditeur. Pourtant, il est probable que le citoyen voudra obtenir des renseignements additionnels sur ce qu'on lui écrit. Le plus simple pour lui aurait alors été de pouvoir communiquer directement avec le fonctionnaire dont le nom et le numéro de téléphone auraient figuré au bas de la lettre. Au lieu de cela, c'est toute une structure gouvernementale qui envoie ses salutations distinguées...

Lorsque la Régie de l'assurance-maladie du Québec traite une demande de «carte-soleil», il lui arrive régulièrement de constater que les renseignements fournis sont incomplets. Elle avise alors la personne intéressée que des renseignements additionnels sont nécessaires, et utilise, pour ce faire, une lettre circulaire qu'elle adapte en fonction des données manquantes. Jusqu'à récemment, cette lettre type ne portait aucun nom d'agent à qui la personne pouvait s'adresser si elle désirait avoir des précisions supplémentaires sur ce qu'on attendait d'elle. La Régie était la seule signataire et on mentionnait le numéro de téléphone général de l'organisme. Double difficulté pour le citoyen : d'abord, obtenir la ligne pour joindre la Régie alors que les ressources d'accueil téléphonique sont constamment débordées; et puis, repérer dans l'ensemble de l'organisation la personne qui détient le renseignement voulu.

Selon le Pacte social, il est primordial que l'administration cherche à humaniser ses rapports avec le citoyen et à faciliter les démarches de celui-ci auprès des mécanismes de l'État. C'est précisément cette préoccupation qui nous a conduits à demander à la Régie que chacune des demandes de renseignements additionnels adressées au client précise le nom et le numéro de téléphone d'un agent à qui s'adresser au besoin.

Nous avons obtenu un résultat dans cette affaire : depuis peu, le nom d'un fonctionnaire responsable du dossier apparaît au bas de la lettre, sans toutefois qu'on y ait ajouté un autre numéro de téléphone que celui de l'accueil général. On n'évite donc pas au citoyen de devoir faire partie de l'affluence et de devoir attendre souvent longtemps avant qu'une ligne se libère. Nous comptons relancer la Régie de l'assurance-maladie du Québec afin qu'elle complète l'amélioration amorcée.

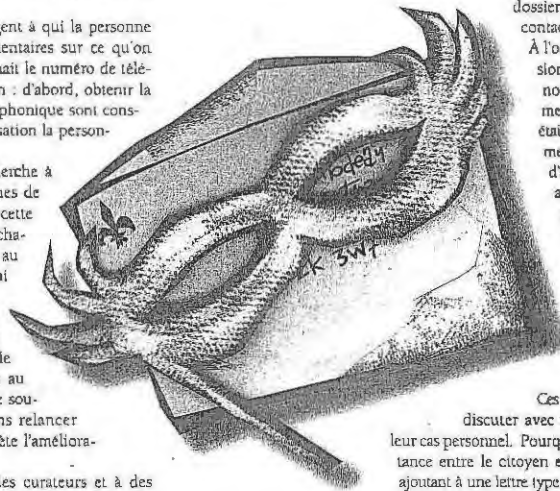
Ailleurs, dans l'administration, le Curateur public adresse à des curateurs et à des tuteurs privés un rappel au sujet de leurs responsabilités par voie de lettre non signée

par un employé. Cet anonymat impose alors à des gens d'expliquer au préposé à l'accueil toutes sortes de considérations sur le mandat qu'ils assument auprès d'un proche à titre de curateur ou de tuteur... pour ensuite devoir décrire à nouveau les mêmes faits au

fonctionnaire responsable de leur dossier avec qui on les met enfin en contact.

À l'occasion de nos dernières discussions avec le Curateur public, on nous a répondu que les changements que nous recommandions étaient impensables administrativement et que les services généraux d'accueil étaient aptes à renseigner adéquatement les citoyens. Les plaintes que nous recevons à ce sujet nous indiquent au contraire que des curateurs et des tuteurs privés qui cherchent à se renseigner après avoir reçu une telle lettre du Curateur public n'obtiennent pas satisfaction auprès de l'accueil de première ligne.

Ces personnes devaient en fait pouvoir discuter avec un employé déjà au courant de leur cas personnel. Pourquoi, dès lors, ne pas réduire la distance entre le citoyen et le fonctionnaire compétent en ajoutant à une lettre type les coordonnées qui manquent?



## MINISTÈRE DE LA JUSTICE

### L'âme antiquaire ou quand l'administration se met à vouloir faire de l'argent avec les vieilles choses

Le Pacte social met l'État en garde contre les modes de contrôle inutilement irritants pour le citoyen et peu rentables. Le cas qui suit relate précisément le type d'opération à bannir.

Le Protecteur du citoyen a reçu la plainte d'une personne menacée de poursuites de la part d'un bureau du Percepteur des amendes pour non-paiement d'une amende de 50 \$ liée à un avis de 48 heures (réparation à effectuer à une voiture). Particularité : l'avis en question datait de... 1979. La personne qui s'est adressée à nous ne se souvenait pas de cette affaire seize ans plus tard et elle craignait une suspension de son permis de conduire ou la détention. Par ailleurs, au cours de fusions de corps policiers dans cette région, des fichiers devenus inutiles avaient été détruits, y compris les mentions d'incidents de cette nature survenus à l'époque des faits.

Précisons au départ que le Percepteur des amendes est un officier de justice chargé de percevoir les amendes qui n'ont pas été versées par le citoyen en dépit d'un jugement. Notre enquête dans cette affaire s'intéressa bien sûr à la soudaine remontée d'un vieux compte auquel personne n'avait jusque-là songé à donner suite et qui devenait tout à coup payable séance tenante après toutes ces années.

Nous avons alors constaté une initiative pour le moins surprenante de la part de ce bureau régional du Percepteur des amendes (cela pour souligner qu'il ne s'agissait pas d'une politique d'ensemble mais d'un geste isolé). À l'approche de l'entrée en vigueur de modifications apportées au Code de procédure pénale limitant à une période de cinq ans la validité d'un mandat, ce bureau avait en effet décidé de déterrer, en quelque sorte,

4 000 «anciens» dossiers où des amendes semblaient ne pas avoir été perçues et qui allaient se trouver périmées en raison des nouvelles dispositions législatives. C'est ainsi que des milliers de lettres au ton péremptoire et créant l'effet de surprise qu'on devine furent expédiées, les employés utilisant au besoin des listes d'adresses fournies par la Société de l'assurance automobile du Québec.

À vrai dire, cette «relance» n'eut pas du tout les résultats escomptés : 92 % des gens ne furent pas retracés compte tenu du temps écoulé. Considérant les dépenses déjà engagées dans toute l'opération, on ne jugea pas pertinent de poursuivre les recherches.

Quant à nous, nous y avons vu un cas évident de gestion déraisonnable, de gaspillage des ressources et, par-dessus tout, une façon de tenter de prendre le citoyen en faute alors qu'il n'a plus les moyens de se défendre. Il nous est apparu que, si l'État était justifié d'adopter des pratiques vigilantes en matière financière, toute action de vérification devait quand même s'inspirer du bon sens... C'est en ces termes que nous avons livré nos commentaires aux autorités en cause.

À la suite de notre intervention, le citoyen à l'origine de nos recherches fut assuré que l'avis reçu du Percepteur des amendes n'irait pas plus loin. Et on abandonna le projet de scruter à de pareilles fins un trop lointain passé.

# EN DÉPIT DES COUPURES... DES INITIATIVES HEUREUSES

Bon nombre d'administrations invoquent les compressions budgétaires pour ne pas adopter des mesures d'amélioration de la qualité des services. Or, cet argument n'est parfois qu'un prétexte. Au contraire, certaines initiatives peuvent être peu coûteuses. Nous avons demandé à des employés du ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles de nous relater leur expérience.

## 20 langues et une ressource...

Que fait-on lorsque l'on parle le français, l'arabe, le grec, et l'italien, qu'un client se présente à vous et qu'il ne parle que le cantonnais ? Cette question, les employés du

Service d'accueil aux aéroports de Dorval et de Mirabel l'ont posée plusieurs fois. Car, si ces employés peuvent offrir le service en une vingtaine de langues, les exigences des horaires font en sorte qu'il est assez fréquent de ne pas avoir le bon employé au bon endroit au bon moment !

Puis un jour, pour faciliter la communication, quelqu'un suggéra la production d'une sorte de lexique avec les étapes à suivre par le nouvel immigrant, et ce, dans le plus grand nombre de langues possible. Ce qui a été fait; mais à l'usage les employés se sont aperçus que certains visiteurs ne savaient pas lire. Que faire alors ?

L'idée vint de produire un film sur vidéocassette. Les employés ont donc réalisé une vingtaine de courts films en autant de langues différentes qui expliquent de façon très visuelle la procédure d'accueil et tous les documents qui sont remis au nouvel immigrant. Si, au départ, certains employés se sentaient gênés par la caméra, ils se sont peu à peu enthousiasmés pour le projet. Des collègues d'autres services ont été sollicités pour ajouter d'autres versions en des langues que l'équipe ne maîtrisait pas. Et maintenant, après bien des efforts, un seul employé peut offrir au nouvel immigrant un accueil dans une vingtaine de langues, à son choix ! Les clients, de l'avis des employés, sont très réceptifs à ce genre de production. Ils ont en main leur pochette d'information avec les formulaires et dépliants nécessaires et ils en connaissent l'utilité; en plus, ils ont reçu des explications dans une langue qui leur était familière. Les employés sont également heureux car ils ont la certitude d'avoir produit quelque chose de différent et d'utile à la fois.

## Les petits gestes d'une direction régionale...

La direction régionale de l'Estrie regroupe une trentaine d'employés. Participation à la sélection des ressortissants étrangers, établissement et intégration des nouveaux arrivants et développement des relations interculturelles harmonieuses sont à l'agenda de la direction. Tous les jours, les clients s'adressent aux employés pour des besoins aussi variés qu'une reconnaissance des années d'études à l'étranger, la venue d'un parent resté au pays d'origine, la recherche d'un travail ou l'apprentissage du français. Pour offrir tous ces services, la direction a misé sur l'amélioration de ses services. Paradoxal ? Pas tant que ça !

Il a été convenu que la véritable raison d'être de la direction régionale était le client et trois axes d'amélioration des services ont été identifiés. D'abord, l'amélioration constante des compétences : cela s'est traduit, entre autres, par l'échange d'informations entre collègues et la formation continue. Maintenant, les employés sont en mesure de prendre la relève en cas d'absence et espè-

rent pouvoir servir les clients dans les meilleurs délais. L'équipe travailla également sur l'amélioration constante de ses relations avec les clients. Par exemple, des efforts ont été faits pour personnaliser l'accueil et, lorsque les clients sont accompagnés de leur enfants, ces derniers peuvent se distraire grâce à une boîte de jouets mise à leur disposition. Les parents sont beaucoup

moins préoccupés durant la rencontre avec l'agent et peuvent concentrer toute leur attention sur l'objet de leur visite. Enfin, le troisième axe sur lequel ont porté les efforts a été l'amélioration de la qualité de l'environnement.

Tout cela ne se fait pas sans difficultés car, à certains moments, les événements se bousculent ! L'équipe se donne alors un temps d'arrêt où l'on discute ensemble des problèmes. Des solutions sont proposées; ces solutions deviennent, à leur tour, autant de petits gestes posés pour améliorer la qualité du service.

## De la transparence à la responsabilisation

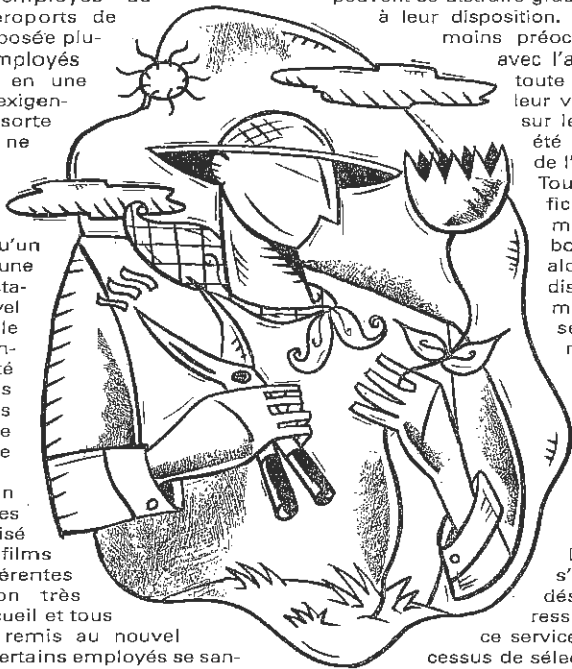
Le Service aux entreprises s'adresse aux employeurs qui désirent offrir un emploi à un ressortissant étranger. Le rôle de ce service est primordial dans le processus de sélection des candidats à l'immigration; de là l'importance de bien le faire comprendre. Et pour y parvenir, l'équipe décida de miser sur la transparence.

D'abord, des échanges fréquents entre les employés du service eurent lieu pour définir avec plus de précision la façon de faire; puis, les employés et le chef de service ont organisé des rencontres avec d'autres collègues associés au processus afin de les aider à mieux comprendre les services offerts; mais surtout les employés se sont efforcés d'améliorer les communications avec leurs clients afin de clarifier les rôles et de préciser les règles à suivre. En bout de ligne, on espère non seulement que les clients s'estimeront bien informés et que les dossiers seront mieux préparés, mais aussi que moins d'attentes auront été déçues.

Ce qui ne s'est pas fait sans efforts. Plusieurs rencontres ont été nécessaires pour redéfinir le service et les anciennes façons de faire ont dû être revues. Un guide précisant les directives internes a été préparé et lors des visites aux employeurs, les agents doivent maintenant s'efforcer de mieux faire comprendre le processus d'immigration. Qu'en pensent les principaux intéressés ? « L'agent m'a donné de très bons conseils, nous dit un employeur, j'ai reçu de bonnes explications et on m'a expliqué la marche à suivre. »

L'équipe du Service aux entreprises entend poursuivre dans cette voie. D'ailleurs, les clients ont déjà proposé de nouvelles pistes d'amélioration des services dont, par exemple, plus de rapidité dans le traitement des dossiers. La recherche de la transparence n'a pas fait qu'accroître le sens des responsabilités de part et d'autre, elle a aussi permis d'établir un dialogue entre clients et employés. Parions qu'il en sortira de nouveaux objectifs.

*Les employés de la Direction générale des opérations du ministère des Affaires internationales, de l'Immigration 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, le 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.

### DÉLAIS D'ATTENTE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

— On vous répondra.  
— Dans combien de temps?

**L**e délai raisonnable. Qui peut en définir la durée? À l'étendue de tous les secteurs d'activité gouvernementale, on ne précise pas la durée d'un délai raisonnable ou acceptable. Chaque secteur comporte ses formalités, ses modes de traitement, etc. Toutefois, quel que soit le domaine visé, la période d'attente imposée au citoyen ne peut être considérée comme normale que si l'administration a rigoureusement tout mis en oeuvre pour la réduire et pour ne pas faire patienter inutilement le client. C'est précisément au sujet de ces délais que nous sommes intervenus sur la teneur de l'accusé de réception du bureau d'examen des plaintes du ministère du Revenu. Le texte de la lettre type mentionnait au destinataire qu'une réponse lui parviendrait dans un délai de 30 jours si l'étude de son cas ne nécessitait aucun renseignement supplémen-

taire. Or, il arrivait que le mois s'était écoulé et que le contribuable n'avait pas reçu de nouvelles.

Notre analyse des plaintes a révélé que la formulation de l'accusé de réception créait des attentes injustifiées lorsque le citoyen ne recevait pas de réponse dans le délai prévu. Nous avons expliqué au Ministère que des corrections s'imposaient. On a donc modifié le libellé de la lettre de sorte que le citoyen qui ne recevrait pas de nouvelles dans un délai de 30 jours serait assuré d'être mis en contact avec un responsable du service visé. Ce changement évite de créer de faux espoirs ou, le cas échéant, des inquiétudes inutiles aux contribuables. De plus, il est le signe d'une administration plus efficace et respectueuse de la personne, et c'est à ce prix que l'on peut parler d'une information adéquate.

### CHARTES, CODES D'ÉTHIQUE, VALEURS DE L'ORGANISATION

## ANNONCER LA COULEUR

De plus en plus, des administrations formulent des principes sur la qualité des services qu'elles offrent à leur clientèle. Selon le Pacte social, l'État doit faire en sorte que ces grandes lignes de conduite ne demeurent pas ignorées des personnes pour lesquelles elles existent : le citoyen doit être informé des intentions pour mesurer les efforts et les effets.

Dans son dernier rapport annuel, le ministère de la Sécurité du revenu énonce des valeurs qui doivent le guider dans l'accomplissement de sa mission et qui sont décrites en fonction des moyens concrets pour atteindre les objectifs recherchés. Qu'elles soient axées sur la gestion interne ou sur la réponse donnée aux citoyens, ces valeurs ont toutes une incidence sur la qualité des rapports entre l'administration et la population.

Les valeurs privilégiées sont les suivantes :

le sens de l'équité :

- ♦ s'assurer que les clients reçoivent les prestations et les services auxquels ils ont droit;
- ♦ s'assurer que le personnel est traité en toute justice et qu'il le perçoit comme tel;

le respect des personnes :

- ♦ s'assurer que la clientèle et le personnel sont traités avec courtoisie;
- ♦ établir une diffusion de l'information appropriée aux besoins de la clientèle et du personnel;

l'esprit de créativité :

- ♦ miser sur l'expertise et le savoir-faire du personnel;
- ♦ encourager l'innovation et les initiatives du personnel du Ministère et de ses partenaires;
- ♦ favoriser le développement du personnel;

- ◆ soutenir la créativité de la clientèle dans sa démarche d'intégration au marché du travail;

#### Le souci de la qualité du service :

- ◆ s'engager à améliorer de façon continue la qualité des services offerts à la clientèle, en faisant en sorte que le personnel soit à l'affût d'améliorer au meilleur coût possible :

- ◆ ses relations avec la clientèle,
- ◆ ses produits,
- ◆ ses services,
- ◆ les processus de l'organisation;

#### Le goût du partenariat :

- ◆ instaurer la collaboration des unités de gestion du Ministère;
- ◆ s'associer et se concerter avec les organismes pouvant faciliter le développement de l'employabilité et l'intégration à l'emploi de la clientèle du Ministère;
- ◆ être à l'écoute des groupes qui se préoccupent des prestataires de la sécurité du revenu, notamment par l'intermédiaire des tables régionales de concertation sur la qualité;
- ◆ favoriser les échanges avec les partenaires sociaux du Ministère, entre autres les centres locaux de services communautaires, les hôpitaux, les maisons d'hébergement, les organismes à but non lucratif, etc.;

- ◆ mettre en place la concertation avec les autres ministères et organismes dont l'action est complémentaire à celle du Ministère.

Voilà donc des orientations valables et décisives pour une administration qui doit constamment chercher à s'adapter aux besoins des personnes démunies dont elle prend charge. Voilà également des valeurs auxquelles le Ministère devra pouvoir se référer constamment au moment d'effectuer prochainement la réforme qui s'annonce en matière de sécurité du revenu. Réforme qui ne saurait, sous prétexte de rationalisation économique, créer de nouveaux foyers d'exclusion parmi des populations déjà défavorisées, car toute charte ou tout énoncé de principe n'acquiert sa réelle signification qu'au fil des décisions et des gestes quotidiens.

Pour sa part, le Protecteur du citoyen vérifie si les services publics qui adoptent de telles positions institutionnelles y donnent véritablement suite. Mais se greffe aussi la nécessité de rendre les lignes de conduite du Ministère ou de l'organisme accessibles au citoyen. Celui-ci prend alors connaissance d'aspects importants de la philosophie de l'administration, ce qui lui permet, le cas échéant, de questionner les fonctionnaires sur leurs propres engagements.

Par ailleurs, le ministère du Revenu s'est donné une charte des contribuables et des mandataires à laquelle il aurait été également souhaitable d'assurer une large diffusion. Une vaste campagne de promotion du document dans le Ministère et auprès de la population était d'ailleurs fortement recommandée par un groupe de travail. Le Ministère s'est limité à publier cette charte sur la déclaration de revenu 1994, un véhicule assurément à la portée de l'ensemble des contribuables du Québec. Mais à travers toutes les opérations, compilations, manipulations et vérifications que nécessite la déclaration fiscale annuelle, le citoyen aura-t-il pris le temps de parcourir la charte? De plus, cette charte n'est-elle pas trop générale pour constituer un outil efficace d'amélioration des services?

## LA RÉFORME DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

### ENCORE

Quand le gouvernement va-t-il enfin réaliser cette réforme tant de fois reportée? Prévoit-on une structure axée sur les réels besoins des justiciables?

À ce sujet, le Protecteur du citoyen a présenté, au cours des derniers mois, son analyse du rapport du Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative (rapport Garant). Voici l'essentiel de ses observations.

#### UNE JUSTICE ADMINISTRATIVE POUR LE CITOYEN : LE POINT DE VUE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Résumé du mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des institutions en mars 1995

En tant qu'observateur privilégié des rapports entre l'Administration et la population, le Protecteur du citoyen est régulièrement amené à constater les forces et les faiblesses des mécanismes de justice administrative. Les faiblesses du système représentent des obstacles imposés au citoyen dont on compromet ainsi l'accès réel à «la justice». Depuis de nombreuses années, le Protecteur du citoyen s'est régulièrement prononcé en faveur de modifications importantes à apporter à la structure de justice administrative.

Dans son analyse du rapport du Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative (rapport Garant), le Protecteur du citoyen évalue les objectifs et les recommandations du document du point de vue de l'ensemble des administrés tant à titre de clients du gouvernement qu'à titre de justiciables comme ils le deviennent lorsqu'ils entreprennent de contester une première décision administrative dont ils sont insatisfaits (pente d'une prestation, d'une autorisation ou de tout autre droit). Il en conclut que le rapport Garant contient, à bien des égards, des avenues valables de changement auxquelles il souscrit. Cependant, il s'empresse de souligner que toute réforme de la justice administrative :

- ◆ doit être accompagnée d'un examen rigoureux des services gouvernementaux actuels et de la qualité des décisions initiales rendues;
- ◆ doit éviter des solutions trop globales sur le plan de la déjudiciarisation et de l'uniformisation de la procédure d'appel;
- ◆ doit prioritairement viser à ce que le droit d'appel serve les administrés; en ce sens, l'ajout de la Cour d'appel comme voie finale de résolution des différends lui apparaît davantage un alourdissement de l'appareil qu'une adaptation de celui-ci aux besoins des justiciables.

#### Peut-on transformer en profondeur la justice administrative et penser réussir sa métamorphose en faveur de l'approche-client sans également procéder à l'examen complet du fonctionnement des services publics?

Lorsque l'administré réclame la prestation d'un service ou la réalisation d'un droit auprès d'un ministère ou d'un organisme, il est client. Ses attentes ont trait à l'accessibilité des services, à l'empressement des employés gouvernementaux, à la disponibilité des renseignements qui lui seront utiles, au respect de ses droits démocratiques. D'administré-client, le citoyen devient administré-justiciable lorsque, insatisfait de la décision qu'il a reçue des fonctionnaires, il la conteste devant une autorité indépendante de l'organisme ou du ministère chargé d'appliquer le programme gouvernemental en cause.

Dans son mémoire, le Protecteur du citoyen insiste sur le fait que les besoins du client, alors qu'il n'est pas – ou pas encore – justiciable, font partie intégrante de toute réflexion sur une réforme de la justice administrative; il revient en effet à l'état de s'interroger sur les raisons qui amènent éventuellement le citoyen à être insatisfait d'une décision initiale et à devoir s'en remettre à la justice administrative. Ce n'est que par la conjugaison d'un grand nombre de facteurs que l'on pourra donner à l'administré-client la place qui lui revient, notamment par la transparence de l'administration, par des services de qualité, par un traitement juste assuré à quiconque.

Pour répondre aux exigences de qualité de la justice administrative pour l'administré-client, dans le rapport Garant, on avance des solutions structurelles (distinction entre les organismes selon leur fonction administrative ou juridictionnelle, déjudiciarisation largement appliquée). Tout en apportant des points fondamentaux à la discussion, ces pistes ne mettent cependant pas l'accent nécessaire sur l'amélioration des services qui répondent en première ligne au citoyen qui s'adresse à l'État.

#### L'équité procédurale est présentée par le Groupe de travail comme la solution pour déjudiciariser. On peut se demander s'il ne s'agit pas d'une réponse trop simple...

Le rapport Garant prend nettement parti pour une déjudiciarisation des processus de décision de nombreux ministères et organismes. En contrepartie, il prévoit qu'on devra agir équitablement envers les citoyens, c'est-à-dire qu'on devra permettre aux parties de présenter leurs observations en les écoutant et en évitant d'agir de manière déraisonnable ou discriminatoire, en évitant l'arbitraire, etc. Cela rejoint certainement les recommandations du Protecteur du citoyen à l'effet d'apporter, en certains secteurs, un allègement de la procédure.

Toutefois, le Protecteur du citoyen estime que des risques sont inhérents à une déjudiciarisation trop étendue. S'il est vrai que l'équité procédurale se prête à bien des domaines, elle peut aussi représenter ailleurs un recul dans la reconnaissance des droits des citoyens qui ne disposeraient tout simplement plus d'une structure formelle, autonome et externe, qui permet aux parties de faire valoir leurs points de vue au cours d'un débat contradictoire. Compter sur le fait que la déjudiciarisation entraînerait une amélioration de la qualité décisionnelle, c'est oublier que cette qualité dépend de bien d'autres facteurs.

Il importe donc, d'une part, d'établir avec précision les domaines où l'équité dans la procédure suffit à protéger les droits des personnes intéressées et, d'autre part, de maintenir un certain formalisme là où il a sa raison d'être, sans lourdeur excessive et avec toute l'impartialité voulue.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen, tout comme le rapport Garant, préconise la mise en place de mécanismes internes d'autorévision dans les ministères et les organismes.

## Est-il nécessaire ou opportun de regrouper au sein d'un tribunal unique toutes les instances d'appel?

Le Protecteur du citoyen partage l'objectif du Groupe de travail relativement à la création d'un tribunal administratif d'appel pour des raisons de cohérence et des raisons d'égalité de tous devant les recours. Mais là aussi certaines mises en garde doivent être formulées quant à la pertinence de réunir en un tribunal général d'appel des instances de nature et de fonctionnement différents : l'uniformisation peut encore une fois être réductrice de droits si elle ne tient pas compte de la spécificité des matières. De plus, le rapport Garant limite l'appel à des questions de droit ou, par exception seulement, à des questions mixtes de droit et de fait. Or, selon le Protecteur du citoyen, une personne peut être entièrement justifiée de se faire entendre en appel sur tous les aspects de son dossier. On doit donc procéder de façon prudente et progressive avant de regrouper les instances et voir si cette solution apporte des améliorations réelles aux lacunes actuelles. En outre, les motifs d'appel doivent être plus larges que ceux qui sont prévus par le rapport Garant. Enfin, l'instance doit être caractérisée par son impartialité et son indépendance.

## Il faut s'étonner que le Tribunal d'appel du Québec, tel qu'il est proposé par le rapport Garant, soit assujéti à la Cour d'appel sur des questions de droit

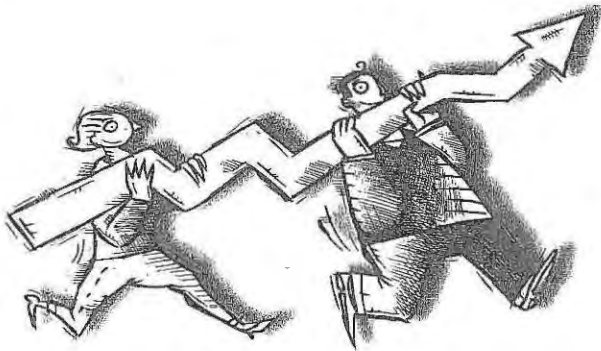
Le rapport Garant propose que la Cour d'appel du Québec puisse statuer en appel sur des décisions du Tribunal d'appel du Québec et d'autres tribunaux d'appel (Commission d'accès à l'information, Commission de la fonction publique) pourvu qu'il s'agisse de questions de droit, et seulement avec permission. C'est là une modification au système actuel à laquelle le Protecteur du citoyen ne peut souscrire. À son avis, cet autre palier de décision risque de mieux servir l'administration que les admi-

nistrés, constituerait un alourdissement de l'appareil et contribuerait vraisemblablement à une hyperjudiciarisation de la structure. Pour cette raison, le Protecteur du citoyen recommande que les décisions des tribunaux administratifs soient finales et sans appel. Le mémoire du Protecteur du citoyen transmet en tout une quarantaine de recommandations à la Commission des institutions, recommandations issues de l'urgence de remodeler la justice administrative pour qu'elle réponde réellement aux besoins des citoyens.

## Aussi intéressante que soit la réforme de la justice administrative envisagée par le rapport Garant, il demeurera toujours essentiel qu'existe, à la disposition de la population, un recours tel que celui du Protecteur du citoyen

Par ailleurs, le document du Protecteur du citoyen conclut en répondant à des interrogations du Groupe de travail portant sur la place occupée par le Protecteur du citoyen en matière de justice administrative. Le Groupe exprime son souci d'éviter les chevauchements et de rationaliser les recours. Préoccupation des plus valables à laquelle le Protecteur du citoyen répond toutefois en rappelant l'essentiel de sa mission et de son action. Des chiffres, des objectifs et des réalisations, il ressort à l'évidence que ses interventions prennent place là où il est fondamental que les citoyens disposent de ce type d'organisme, et là où il est également primordial que l'administration soit soumise à une nécessaire surveillance. Enfin, évoquant le cas de l'Australie, le Protecteur du citoyen cite l'exemple d'un pays où l'Ombudsman national et le Tribunal d'appel administratif ont adopté une approche souple et non législative qui permet à chaque instance de remplir son mandat tout en évitant les chevauchements, avec le souci premier pour tous de bien servir la clientèle.

# L'ANNÉE EN STATISTIQUES



### Principaux motifs de lésions pour les plaintes fondées en 1994-1995<sup>1</sup>

	1993-1994	1994-1995	
Acte déraisonnable ou inéquitable	11%	11%	300
Acte non conforme à la loi, aux règlements et aux directives	9%	7%	207
Comportement et attitude répréhensible	2%	1%	41
Délai déraisonnable	25%	27%	789
Erreur de fait	7%	5%	147
Inaccessibilité des services	26%	24%	707
Incohérence	1%	1%	25
Information déficiente	5%	4%	120
Négligence et inaction	11%	8%	233
Autres	2%	12%	331
Total			2900

<sup>1</sup> Les demandes reçues avant le 1<sup>er</sup> avril 1994 sont incluses.

### PROVENANCE DES DEMANDES REÇUES DU 1<sup>er</sup> AVRIL AU 31 MARS

Région	Population <sup>1</sup>	1993-1994		1994-1995	
		%	%	%	%
Abitibi-Témiscamingue (08)	151 978	2,2	626	2,3	536
Bas Saint-Laurent (01)	205 137	3,0	888	3,2	997
Chaudière-Appalaches (12)	367 953	5,3	1 480	5,3	1 646
Côte-Nord (09)	103 224	1,5	423	1,5	413
Estrie (05)	268 413	3,9	949	3,4	877
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (11)	105 968	1,5	434	1,6	470
Lanaudière (14)	334 848	4,9	1 306	4,7	1 092
Lourentides (15)	381 697	5,5	1 515	5,5	1 151
Laval (13)	314 398	4,6	948	3,4	799
Mauricie-Bois-Franc (04)	466 203	6,8	1 755	6,3	1 911
Montérégie (16)	1 198 187	17,4	3 601	13,0	2 919
Montréal (06)	1 775 871	25,8	7 138	25,7	6 730
Nord-du-Québec (10)	36 310	0,5	75	0,3	57
Outaouais (07)	283 773	4,1	705	2,5	668
Québec (03)	615 844	8,9	4 530	16,3	4 814
Saguenay-Lac-Saint-Jean (02)	286 159	4,1	1 035	3,7	1 055
Extérieur du Québec	—	—	147	0,5	167
Inconnue	—	—	—	—	—
<b>Total</b>	<b>6 895 963</b>		<b>27 769</b>		<b>26 310</b>

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

## Ministères et organismes mis en cause en 1994-1995

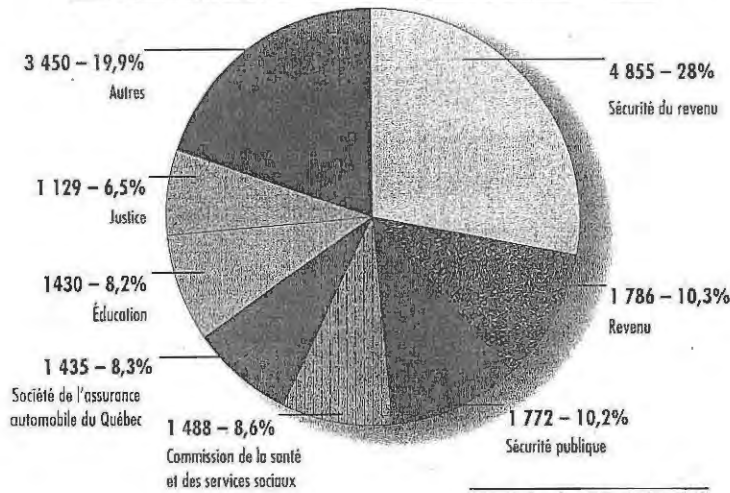
	Plaintes non fondées	Plaintes fondées	Autres demandes <sup>1</sup>	En traitement	Total
<b>Ministères</b>					
Affaires internationales, Immigration et Communautés culturelles	23	10	32	13	83
Affaires municipales	13	3	17	9	42
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	22	9	11	12	54
Assemblée nationale	—	—	1	—	1
Conseil du trésor (Secrétariat du)	2	2	6	2	12
Conseil exécutif	—	—	1	6	7
Culture et Communications	3	2	1	3	9
Éducation	383	450	450	147	1 430
Emploi	7	2	16	4	29
Environnement et Faune	32	15	64	20	131
Finances	5	3	4	—	12
Industrie, Commerce, Science et Technologie	6	—	4	1	11
Justice	231	369	451	78	1 129
Ressources naturelles	18	10	21	36	85
Revenu	398	457	873	58	1 786
Santé et Services sociaux	8	3	27	30	68
Sécurité du revenu	1 873	439	2 227	316	4 855
Sécurité publique	534	230	946	62	1 772
Transport	32	20	48	19	119
<b>Bureaux</b>					
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	1	—	1	—	2
Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec	2	—	1	—	3
Coroner	1	—	—	—	1
<b>Comités</b>					
Comité de déontologie policière	—	—	3	2	5
Comité de discipline (Loi sur les huissiers)	—	—	—	—	—
<b>Commissaires</b>					
Commissaire à la déontologie policière	6	3	12	5	26
Commissaire aux plaintes des clients distributeurs d'électricité	1	—	4	—	5
<b>Commissions</b>					
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	75	40	75	10	200
Commission d'accès à l'information	6	2	10	—	18
Commission d'appel en matière de lésions professionnelles	11	1	63	1	76
Commission de la fonction publique	6	—	2	1	9
Commission de la santé et de la sécurité du travail	399	179	710	200	1 488
Commission de protection des droits de la jeunesse	8	—	4	2	14
Commission de protection du territoire agricole	7	1	8	3	19
Commission des affaires sociales	14	3	60	2	79
Commission des courses du Québec	—	1	1	1	3
Commission des normes du travail	27	13	47	23	110
Commission des transports du Québec	6	1	3	1	11
Commission des valeurs mobilières	9	2	7	15	33
Commission québécoise des libérations conditionnelles	7	3	13	—	23
<b>Institutions</b>					
Conseil de la magistrature	—	—	1	—	1
Curateur public	52	8	43	25	128
Inspecteur général des institutions financières du Québec	320	8	34	7	369
<b>Offices</b>					
Office de la langue française	2	3	—	1	6
Office de la protection du consommateur	4	3	7	1	15
Office de planification et de développement du Québec	—	—	1	—	1
Office des personnes handicapées du Québec	9	1	2	3	15
Office des professions du Québec	8	4	7	4	23
Office des ressources humaines	—	—	1	—	1
Office des services de garde à l'enfance	6	1	17	2	26
<b>Régies</b>					
Régie de l'assurance-maladie du Québec	227	295	180	54	756
Régie des alcools, des courses et des jeux	1	3	7	2	13
Régie des assurances agricoles du Québec	2	1	—	5	8
Régie des loteries du Québec	—	—	4	—	4
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	1	—	1	12	14
Régie des permis d'alcool du Québec	1	—	—	—	1
Régie des rentes du Québec	147	22	175	20	364
Régie des télécommunications	—	—	1	—	1
Régie du bâtiment du Québec	18	4	6	5	33
Régie du gaz naturel	—	—	2	—	2
Régie du logement	39	19	184	6	248
<b>Sociétés</b>					
Société d'habitation du Québec	34	14	22	1	71
Société de développement industriel du Québec	—	1	2	—	3
Société de financement agricole	4	1	2	1	8
Société de l'assurance automobile du Québec	530	237	603	65	1 435
<b>Tribunaux</b>					
Tribunaux d'appel en matière de protection du territoire agricole	2	—	3	1	6
Tribunal des professions	1	—	—	—	1
Tribunal du travail	—	—	2	—	2
<b>Autres</b>					
	3	1	21	5	30
<b>Total</b>	<b>5 589</b>	<b>2 900</b>	<b>7 557</b>	<b>1 302</b>	<b>17 348</b>

 1 Les demandes reçues avant le 1<sup>er</sup> avril 1994 sont incluses.

2 Demandes de renseignements, demandes d'enquête refusées, enquêtes interrompues, demandes retirées par le citoyen.

3 Demandes ne pouvant être attribuées à un organisme.

**Principaux ministères et organismes mis en cause en 1994-1995<sup>1</sup>**



<sup>1</sup>Incluant les demandes en traitement au 1er avril 1994

Pour 1994-1995, le taux de plaintes fondées est de 34%, soit 2 900 sur un total de 8 489 enquêtes complétées. Les corrections obtenues ont été de 2 750, pour un taux de succès de 95%.

**Plaintes fondées en 1992-1993, 1993-1994 et en 1994-1995<sup>1</sup>**

	1992-1993			1993-1994			1994-1995 <sup>1</sup>		
	Plaintes traitées	Plaintes fondées	% plaintes fondées	Plaintes traitées	Plaintes fondées	% plaintes fondées	Plaintes traitées	Plaintes fondées	% plaintes fondées
Ministère de la Justice	243	56	23	342	123	36	600	369	62
Régie de l'assurance-maladie du Québec	304	159	52	921	635	69	522	295	57
Ministère de l'Éducation	555	158	28	499	128	26	833	450	54
Ministère du Revenu	670	247	37	790	333	42	855	457	54
Ministère des Transports	150	33	22	78	23	29	52	20	39
Ministère des Ressources naturelles	51	10	20	50	15	30	28	10	36
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	307	16	15	144	24	17	115	40	35
Régie du logement	63	17	27	84	28	33	58	19	33
Commission des normes du travail	54	8	15	42	7	17	40	13	33
Commission de la santé et de la sécurité du travail	750	143	19	615	182	30	578	179	31
Société de l'assurance automobile du Québec	859	159	19	910	256	28	767	237	31
Ministère de la Sécurité publique	1 111	242	22	782	234	30	764	230	30
Ministère de l'Environnement et de la Faune	74	22	30	49	13	27	44	13	30
Société d'habitation du Québec	71	24	34	48	8	17	48	14	29
Ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation	34	10	29	26	13	50	31	9	29
Ministère de la Sécurité du revenu	2 201	375	17	2 211	367	17	2 312	439	19
Régie du bâtiment du Québec	20	5	25	29	7	24	22	4	18
Ministère des Affaires internationales, de l'immigration et des Communautés culturelles	34	18	53	56	22	39	22	3	14
Curateur public	61	5	8	64	12	19	60	8	13
Régie des rentes du Québec	253	47	18	217	42	19	169	22	13

<sup>1</sup> Ministères et organismes ayant fait l'objet d'au moins 20 enquêtes en 1994-1995.

Plusieurs plaintes ne peuvent pas faire l'objet d'enquête parce qu'elles ne sont pas du ressort du Protecteur du citoyen.

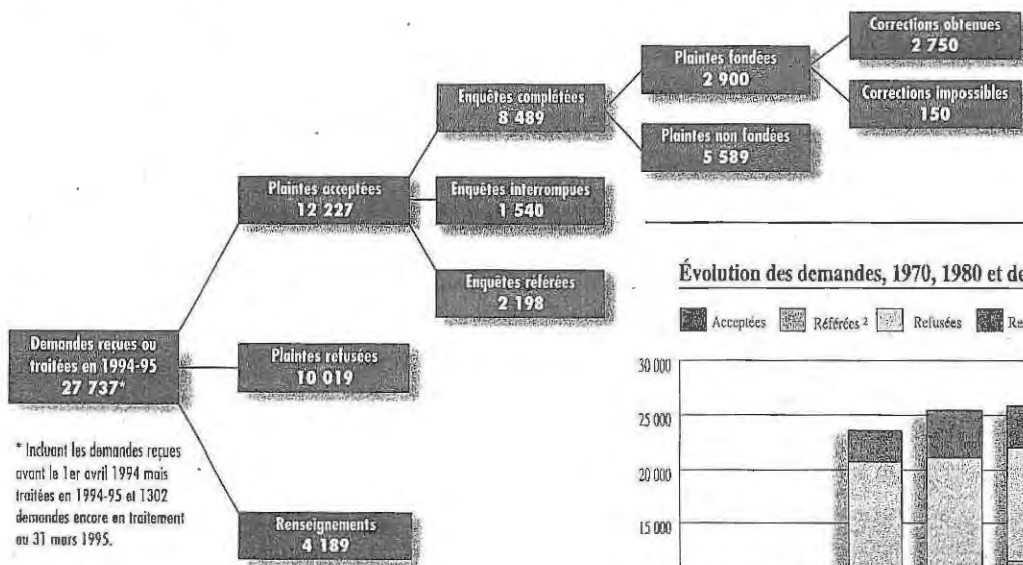
**MOTIFS DE REFUS DES DEMANDES D'ENQUÊTES**

	1993-1994		1994-1995	
Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen	818	8%	594	6%
Réseau de l'éducation	223	2%	185	2%
Réseau de la santé et des services sociaux	622	6%	674	7%
Réseau municipal	784	7%	703	7%
Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	1 154	11%	862	9%
Secteur privé	5 005	46%	4 167	42%
Personnel visé exerçant une fonction politique ou judiciaire	361	3%	465	5%
Existence d'un recours adéquat	677	6%	1 102	11%
Intervention jugée non nécessaire	1 047	10%	1 125	11%
Autres	175	2%	142	1%
<b>Total</b>	<b>10 866</b>		<b>10 019</b>	

**DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS SELON LE SECTEUR VISÉ**

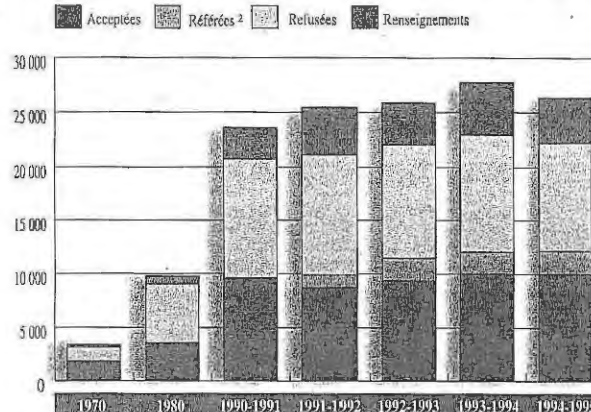
	1993-1994		1994-1995	
Ministères et organismes du gouvernement du Québec	1 471	30%	1 382	33%
Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen	97	2%	105	3%
Réseau de l'éducation	14	—	40	1%
Réseau de la santé et des services sociaux	85	2%	130	3%
Réseau municipal	82	2%	134	3%
Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	164	3%	129	3%
Secteur privé	2 763	57%	2 233	53%
Autres	214	4%	36	1%
<b>Total</b>	<b>4 890</b>		<b>4 189</b>	

**En 1994-1995, le Protecteur du citoyen a reçu ou traité 27 737 demandes de citoyens et citoyennes. Ceux-ci s'adressent au Protecteur du citoyen principalement pour se plaindre de décisions qui les concernent et accessoirement pour demander des renseignements.**



\* Incluant les demandes reçues avant le 1er avril 1994 mais traitées en 1994-95 et 1302 demandes encore en traitement au 31 mars 1995.

**Évolution des demandes, 1970, 1980 et depuis l'année 1990-1991**



<sup>1</sup> Pour fins de comparaison, ce graphique vise exclusivement les demandes reçues du 1er avril au 31 mars de chaque année.  
<sup>2</sup> La procédure d'enquête référée a été introduite en 1991-1992.

**FORUM**

**Au programme : démocratie et citoyen**

À l'occasion de son 25e anniversaire, en octobre 1994, le Protecteur du citoyen s'est associé au Musée de la civilisation à Québec et au journal d'idées L'Agora pour organiser une série de conférences sur la démocratie et le citoyen. Perspective historique, enjeux actuels. Parallèlement avait lieu à l'Université de Québec à Montréal un colloque intitulé «Repenser la citoyenneté pour vivre la démocratie» auquel le Protecteur du citoyen a participé. Cet événement était l'initiative du Centre de formation populaire, du Centre Saint-Pierre, de l'Institut canadien d'éducation des adultes et de la Ligue des droits et libertés du Québec.

L'existence même du Protecteur du citoyen est directement liée à celle de la démocratie, et cette dernière se trouve au cœur de son action auprès des pouvoirs publics pour la promotion des droits individuels et collectifs. C'est donc dire que tant à Québec qu'à Montréal les exposés, les rencontres et les débats, animés par des journalistes, philosophes, chercheurs et intervenants intéressés, ont magnifiquement souligné le quart de siècle!

**L**e citoyen assiste aujourd'hui, impuissant, à la montée des inégalités. Pourtant, en Occident, l'État-providence a voulu accorder aux citoyens «l'égalité des chances» sur les plans économique et social. Du même coup, il pensait favoriser la liberté individuelle. Mais la crise économique actuelle accentue les inégalités et révèle la fragilité de la démocratie. On assiste à une remise en question de certains acquis de l'État-providence. L'appauvrissement et l'exclusion se généralisent : c'est un paradoxe de la démocratie actuelle.

Les aspects les plus essentiels de la vie en société (santé, éducation et justice) sont affectés par ce phénomène. Au-delà de sa dimension économique, la crise nous révèle donc un échec plus profond. Il s'agit de l'incapacité ou du refus de pratiquer le respect de la personne. Or, c'est autour de cette valeur fondamentale que s'articulent les droits socio-économiques, les droits de la personne et les valeurs sociales d'entraide, de solidarité et de coopération. Cette crise des valeurs se traduit par une absence de leadership et de vision. Un tel constat appelle une redéfinition de la démocratie plutôt qu'un simple réalignement administratif de l'État.

La recherche de l'égalité et de la liberté n'a de sens que si elle est fondée sur la dignité humaine. Elle ne peut aboutir à un mieux-être de l'individu que si cette dignité devient la «nouvelle frontière» contre les abus et les privilèges. D'ailleurs, si liberté et égalité sont en déséquilibre constant, c'est aussi parce que l'État moderne a encouragé l'individualisme et l'égoïsme. Pour créer les conditions favorables à un plus grand épanouissement des citoyens, l'équité doit être une valeur motrice des actions de l'État. L'équité ne concrétise-t-elle pas le respect de la dignité?

Dans ce contexte, le Protecteur du citoyen, qui est une institution de la démocratie, doit s'interroger sur son avenir. Comme la démocratie, le Protecteur du citoyen peut prendre plusieurs formes selon le contexte propre à chaque pays. Comme elle, il prend son sens en sachant s'adapter à l'évolution. Créé il y a vingt-cinq ans alors que l'État-providence fleurissait, le rôle du Protecteur du citoyen (ombudsman) du Québec a évolué et est appelé à évoluer. Face au démemberement de l'État-providence et à la détérioration du tissu social, l'ombudsman servira-t-il de caution aux pouvoirs publics ou sera-t-il le véritable dernier recours du citoyen?

Quoi qu'il en soit, le Protecteur du citoyen doit, au nom de la collectivité, participer à la redéfinition du rôle de l'État. Il doit forcer le respect dû aux citoyens. C'est en visant l'équilibre des pouvoirs et des devoirs de l'État d'un côté, et ceux de l'individu de l'autre, que le Protecteur du citoyen pourra, avec les autres agents de changement, contribuer au renouvellement de la démocratie.

*Paru dans L'Agora octobre 1994*

*Le Protecteur du citoyen*

*Daniel Jacoby, avocat*



**LE PROTECTEUR DU CITOYEN**