



27^e RAPPORT ANNUEL 1996-1997
POUR UN ÉTAT RESPONSABLE

1

COMMENTAIRES
ET
RÉFLEXIONS
DU
PROTECTEUR
DU
CITOYEN

1.1

LES PLAINTES ET LEURS SOURCES

En traitant les plaintes des citoyens, le Protecteur du citoyen a dû, encore une fois cette année, s'interroger sur les attentes légitimes des citoyens, insister sur les causes des insatisfactions, tenir compte du contexte socio-économique, suggérer des règles de conduite à l'Administration et faire appel aux valeurs éthiques qui doivent animer l'action des fonctionnaires.

Non seulement le nombre de plaintes des citoyens a-t-il augmenté mais, plus fondamentalement, elles ont changé de nature. En 1996-1997, le Protecteur du citoyen a reçu 28 333 plaintes et demandes de consultation, soit une augmentation de 10 %. La crise des finances publiques a poussé l'Administration à modifier ses façons de faire, notamment par un recours massif aux nouvelles technologies ; ceci a été à l'origine de nombreuses plaintes.

Si les citoyens se plaignent encore des décisions **et** des services qu'ils reçoivent ou qu'ils ne reçoivent pas, plus qu'auparavant ils se plaignent de la façon dont ils sont traités par les ministères et organismes, de l'accès à l'information gouvernementale et du peu d'effort qu'on accorde à leur rendre cette information compréhensible. Le manque d'information et la baisse de qualité de celle-ci, sources de problèmes de communication, sont souvent causés par l'inaccessibilité des lignes téléphoniques et la présence multipliée de boîtes vocales inadéquates. Les délais d'accès à l'information et aux décisions, responsables de difficultés et de craintes pour les citoyens, résultent notamment de l'implantation précipitée de nouveaux programmes et de la révision de certains fonctionnements. La perte de droits, impliquant parfois tout l'avenir d'un citoyen, découle d'une information inadéquate trop fréquemment associée à un manque de transparence de l'Administration. Les injustices perdurent parce que, dans un contexte de réduction de personnel et d'accroissement de la charge de travail des fonctionnaires, l'Administration se retranche derrière la rigidité des normes. Enfin, la bonne foi des citoyens est remise en cause. Trop souvent, on ne prend plus le temps de les écouter ou de tenir compte de leur situation particulière, et, à la limite, on refuse tout simplement de les entendre.

En situation de forte hausse des demandes des citoyens, un plus grand nombre d'entre elles consistent en demandes de renseignements ou en plaintes à l'égard desquelles le Protecteur du citoyen n'a pas droit de regard ou n'est pas le recours approprié. De plus, plusieurs citoyens sont avisés, dès le dépôt de leur

demande, que celle-ci sera étudiée dans le cadre d'une intervention à caractère collectif. Le citoyen n'a pas alors de faux espoirs sur la proximité d'un règlement. Cette situation se produit fréquemment lorsque la demande concerne l'opportunité ou la raisonnableté d'une décision. Ainsi, et d'un point de vue purement technique, le nombre de plaintes jugées fondées diminue; ce qui ne signifie toutefois pas que les citoyens ont plus souvent tort de se plaindre.

Les problèmes dénoncés cette année, ont presque toujours été pressentis par les fonctionnaires impliqués. L'expertise des fonctionnaires est souvent mise de côté, lorsqu'elle est porteuse de mauvaise nouvelle. Entendre que les chiffres s'interprètent autrement n'est pas chose facile. Autant la technologie peut être utile, autant elle ne fait pas de miracle si on n'a pas pris le temps de la tester suffisamment. Le Protecteur du citoyen s'est parfois demandé lequel était au service de l'autre : l'homme ou la quincaillerie technologique. Pourquoi a-t-on débuté l'implantation du programme d'assurance-médicaments en l'appliquant aux bénéficiaires de la sécurité du revenu et aux personnes âgées ? Bien sûr, pour réaliser des économies, mais aussi parce que leurs coordonnées étaient connues informatiquement. Pourtant, l'objectif principal était d'assurer les 1.5 M de Québécois qui n'avaient aucune couverture¹.

Par ailleurs, l'Administration, au nom d'un objectif d'efficacité, n'hésite pas à vouloir tout connaître sur les citoyens qu'elle sert. Les systèmes d'information sont de plus en plus faciles à utiliser et le croisement des banques de données multiplie le nombre des personnes qui peuvent avoir accès à des renseignements confidentiels, pas toujours nécessaires à la gestion d'un programme particulier. S'il faut intensifier la lutte aux fraudeurs, celle-ci ne doit pas devenir l'occasion de s'immiscer dans la vie privée au-delà de ce qui est essentiel. À cet égard, la protection de la vie privée doit devenir une préoccupation constante des pouvoirs publics : la commodité ne doit pas céder le pas aux valeurs éthiques. Dans certains cas, il est préférable d'être moins efficace que de compromettre indûment des droits fondamentaux.

Peu à peu, la responsabilisation est devenue le thème sur lequel le Protecteur du citoyen a dû constamment revenir dans la recherche de l'équilibre dont doivent témoigner les relations citoyens-État. Demander aux citoyens d'effectuer d'abord leurs

1. Cette question est abordée plus en détail au point 2.3.2.2.

démarches, de fournir les documents et renseignements utiles, de tenter de résoudre eux-mêmes leurs difficultés, d'être francs, honnêtes et respectueux des fonctionnaires. Exiger de ceux-ci de développer des services accessibles et adaptés, d'écouter les citoyens même lorsque leur demande n'est pas soumise dans la forme prescrite, de faire preuve d'empathie et de jugement, d'éviter l'arbitraire, de motiver et d'expliquer leurs décisions, de respecter les droits et la dignité des citoyens, de rechercher l'amélioration des services.

1.2

LA MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN : INSUFFISAMMENT COMPRISÉ

On ne peut passer sous silence la résistance de certains ministères et organismes aux interventions du Protecteur du citoyen. Le succès de ses interventions a diminué de 96 à 83 %. On discute davantage des conclusions des enquêtes et on s'interroge sur la mission du Protecteur du citoyen².

Quoi qu'il en soit, le Protecteur du citoyen conclut une fois sur trois au bien-fondé de la plainte qui lui est adressée. Ceci fait dire à certains citoyens que le Protecteur du citoyen prend trop souvent la part des fonctionnaires. À l'autre bout de la lorgnette, certains fonctionnaires visés par des plaintes fondées, et aussi quelques-uns de leurs supérieurs, voient parfois dans les conclusions du Protecteur du citoyen un préjugé favorable aux plaignants.

De part et d'autre, ces réactions témoignent d'une méconnaissance de la mission principale du Protecteur du citoyen qui est de déterminer, au moyen d'une enquête, si la plainte ou les faits portés à son attention attestent réellement une erreur ou un mauvais fonctionnement d'un organisme ou d'un ministère du gouvernement. Dans l'affirmative, il veille à la mise en œuvre de correctifs et à la réparation des préjudices causés. Si, au contraire, l'Administration n'est pas en cause, le plaignant doit en être informé car c'est de lui que doit venir, ou la solution, ou la réflexion. Certes, dans certains cas, le règlement le plus raisonnable invite les parties à se faire des concessions mutuelles, mais quiconque demande l'intervention du Protecteur du citoyen ou est interrogé par lui serait bien mal venu d'y rechercher un lieu pour la compromission.

2. Voir par exemple les points 2.3.2.2 et 2.5.2.

L'insatisfaction ou la déception des intéressés vient souvent d'une incompréhension non seulement du rôle et des pouvoirs que le Parlement a confiés au Protecteur du citoyen, mais aussi de la manière dont il exerce son mandat. Qu'en est-il plus précisément ?

Comme le précise la *Loi sur le Protecteur du citoyen*³, le pouvoir de surveillance de ce dernier s'étend à l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement du Québec, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il doive agir à leur place : le Protecteur du citoyen ne se substitue pas à eux. Toutes les composantes de l'État ont leurs fonctions et pouvoirs propres, leurs lois et programmes à administrer, et un personnel généralement bien formé et ayant à cœur de fournir des services de qualité.

À la base de toute relation qui s'établit entre eux et les citoyens doit exister une information exacte, complète et accessible. Le droit à l'information, garanti par la *Charte des droits et libertés de la personne*⁴, ne peut se concrétiser que si les fonctionnaires donnent l'heure juste aux citoyens sur leurs droits et obligations en vertu des lois qu'ils appliquent.

En outre, les normes d'éthique élaborées en vertu de la *Loi sur la fonction publique*⁵ et les mesures prévues par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*⁶ (ci-après *Loi sur l'accès*) peuvent contribuer de façon importante à renforcer le droit des citoyens à l'information mais aussi leur confiance dans les services publics.

3. L.R.Q., c. P-32
4. L.R.Q., c. C-12, art. 44
5. L.R.Q., c. F-3.1.1
6. L.R.Q., c. A-2.1

NÉCESSITÉ D'UN PACTE SOCIAL ENTRE LES SERVICES PUBLICS ET LES CITOYENS

Comme le constate chaque jour le Protecteur du citoyen, il ne suffit pas d'être tenu d'informer, encore faut-il transposer les règles au quotidien, d'une manière complète, efficace et adaptée au citoyen à qui on s'adresse. C'est dans le but de faciliter le passage de la théorie à la pratique que le Protecteur du citoyen a traduit ces règles dans un Pacte social qu'il proposait à l'Administration, il y a un peu plus de trois ans⁷.

Le législateur a tenu compte, de façon concrète, de plusieurs des avenues proposées, en adoptant la *Loi sur la justice administrative*⁸, dont l'entrée en vigueur est prévue pour l'automne 1997.

Il fallait corriger les lacunes soulevées depuis fort longtemps dans le règlement des litiges et agir à la source des problèmes. Le tout premier chapitre de la loi énonce les règles fondamentales qui doivent gouverner les décisions administratives. En s'inspirant du Pacte social dans une loi de cette importance, le gouvernement a reconnu la nécessité de réduire les risques de décisions arbitraires et a consacré que les services publics étaient d'abord au service des citoyens. Il s'agit d'un virage majeur que le Protecteur du citoyen se doit de souligner et d'encourager.

Bien sûr, cette loi ne réglera pas tous les problèmes soulevés derrière le Pacte social du Protecteur du citoyen, mais donnera des assises claires aux citoyens comme aux fonctionnaires avec qui ils traitent, et leur fournira les moyens de mieux se comprendre.

7. Le Pacte social (voir en annexe) été proposé pour la première fois dans le 24^e Rapport annuel du Protecteur du citoyen, 1993-1994. Pour une explication de ce Pacte social, voir l'allocution de M^e Daniel Jacoby « Le Pacte social des rapports entre les citoyens et les services publics » disponible sur demande au bureau du Protecteur du citoyen.

8. 1996, L.Q., c. 54

LES MOTIFS ET MODALITÉS D'INTERVENTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

De nombreux citoyens qui s'adressent au Protecteur du citoyen doivent parfois être redirigés vers le service public visé par la plainte, munis de conseils, les aidant à rétablir eux-mêmes les ponts, et mieux informés de leurs droits et obligations, ainsi que des mécanismes pour les faire valoir. Dans de nombreux cas, un nouvel échange avec le premier interlocuteur et, au besoin, son supérieur, suffit à clarifier la situation avant qu'un plaignant n'entreprene de préserver ses droits en exerçant les recours judiciaires appropriés, s'il en est. Lorsqu'il existe un service crédible et efficace de règlement des plaintes dans une organisation, les citoyens sont invités à s'y adresser ou même y sont référés directement par le Protecteur du citoyen. En tout temps, toutefois, ils sont assurés de pouvoir à nouveau obtenir conseil ou assistance, si des difficultés surgissent qui sont du ressort du Protecteur du citoyen.

Règle générale, le Protecteur du citoyen n'intervient donc que lorsque les citoyens ont tenté, en vain, de régler le différend les opposant au ministère ou à l'organisme. Il dispose cependant d'une grande latitude pour apprécier le moment où il doit agir et il le fait en tenant compte des circonstances et des ressources particulières à chaque citoyen. Par exemple, il lui arrivera d'intervenir parfois, même si le citoyen n'a pas épuisé tous ses recours, tout simplement parce que l'exercice de ces recours ne serait pas utile eu égard aux circonstances, entraînerait des coûts disproportionnés ou présenterait des difficultés insurmontables pour cette personne.

S'il a des motifs raisonnables de croire qu'un préjudice a été ou peut vraisemblablement être causé à une personne par l'Administration, le Protecteur du citoyen intervient. À moins donc que le Protecteur du citoyen n'estime la plainte «frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi», il acceptera d'entreprendre une enquête, dès qu'il aura des motifs raisonnables de croire que le citoyen a été lésé dans son rapport avec l'Administration.

Sitôt l'enquête commencée, les faits et circonstances seuls comptent. Les préjugés n'y ont aucune place, pas plus que ne serait acceptable toute forme de partialité, de chantage ou d'ingérence. Le Protecteur du citoyen est une institution indépendante du gouvernement, qui fait rapport à l'Assemblée nationale. Pour lui permettre de remplir efficacement son rôle comme tiers indépendant

entre l'État et ses citoyens, le législateur lui octroie les pouvoirs des commissions d'enquête et, pour lui permettre de faire toute la lumière sur une situation, il écarte expressément l'application de la *Loi sur l'accès*. Il possède donc toute la latitude pour mener ses enquêtes à l'intérieur de l'administration publique, avoir accès aux dossiers et obtenir une réponse ou une explication de toute personne susceptible de fournir des renseignements utiles à son enquête.

La nature, la durée et l'ampleur d'une enquête dépendra de bien des facteurs. Certaines plaintes peuvent porter sur un problème très précis et limité à un cas particulier, alors que d'autres révèlent un problème de système ayant des effets étendus et susceptibles de viser un grand nombre de personnes. Parfois, le litige est lié à l'interprétation de la loi, parfois, il s'agit plutôt d'un imbroglio qui s'enlise dans des problèmes de communications interpersonnelles. À certains moments, le différend s'est développé sur une courte période de temps ; à d'autres, le problème s'étend sur plusieurs années.

Une enquête sommaire suffira dans plusieurs cas. Les personnes autorisées à faire enquête le sont par délégation expresse du Protecteur du citoyen ; spécialistes de divers domaines de l'Administration, elles sont souvent en mesure de parvenir assez rapidement à des conclusions, après avoir consulté les documents pertinents à l'affaire, et échangé avec le plaignant, les fonctionnaires en cause et, si nécessaire, d'autres témoins.

Certaines situations nécessiteront une enquête beaucoup plus approfondie, parce qu'il faut rechercher des preuves supplémentaires, trouver des témoins, analyser une documentation administrative abondante, la législation, la jurisprudence et des expertises, consulter parfois d'autres experts, etc. Souvent il faudra, au fur et à mesure que les pièces du casse-tête se mettent en place, aller et venir entre le plaignant et l'organisme, afin de clarifier les contradictions qui subsistent ; tout cela bien sûr pour déterminer si l'organisme ou le ministère est responsable du problème soulevé par le plaignant et, si oui, comment son action ou omission a causé un préjudice au plaignant et de quel ordre.

La conclusion d'une enquête implique donc forcément que l'enquêteur prenne position et c'est ici, souvent, que sont à nouveau soulevés des doutes quant aux préjugés de l'Institution. On peut très bien comprendre qu'il n'est pas facile, pour quiconque croyait avoir raison, de se ravisier en tout ou en partie. Sans doute,

y aura-t-il toujours un certain nombre de plaignants, comme de serviteurs publics, pour croire que le Protecteur du citoyen a été partial, dès lors que ses conclusions ne leur conviennent pas. Dans une majorité de cas, toutefois, les conclusions du Protecteur du citoyen sont bien comprises et acceptées, et permettent de passer aux étapes suivantes.

Quel que soit le résultat de l'enquête, le plaignant en est toujours informé, le plus souvent verbalement; ce qui fournit au Protecteur du citoyen l'occasion de répondre à toutes ses interrogations sur-le-champ. Lorsque la plainte s'avère non fondée ou que la preuve ne permet pas de conclure dans un sens ou dans l'autre, ou quand le problème apparaît plutôt dû à l'action d'un tiers, l'échange avec le plaignant est l'occasion de lui fournir conseils et assistance ou, lorsqu'il est lui-même responsable de cette situation, de l'amener à en prendre conscience et de mieux l'outiller pour faciliter ses rapports futurs avec l'organisme ou le ministère en cause.

Lorsque la plainte est fondée, l'enquêteur explore avec le citoyen les meilleurs moyens de corriger la situation ou de résoudre le différend, et discute avec les responsables les plus aptes, dans l'organisme ou le ministère, à prendre une décision de cette nature. Selon la structure de l'organisation et ses modes de fonctionnement, ce sera souvent le responsable du service ou un fonctionnaire supérieur. Si les tentatives de règlement achoppent, il appartient au Protecteur du citoyen lui-même de poursuivre les pourparlers avec le dirigeant du ministère ou de l'organisme et, au besoin, de leur formuler une recommandation formelle.

1.5

LES RECOURS DU PROTECTEUR DU CITOYEN EN CAS D'INSUCCÈS

À moins qu'une mesure satisfaisante ne soit prise dans un délai raisonnable pour donner suite à cette recommandation, le Protecteur du citoyen pourra en aviser le gouvernement en s'adressant au Conseil des ministres, puis en dernier lieu, s'il le juge à propos, exposer publiquement la situation dans un rapport à l'Assemblée nationale ou recourir directement aux médias.

Pour de nombreux citoyens, le Protecteur du citoyen devrait pouvoir «forcer», «obliger», «ordonner». Ce n'est pas ce qu'a voulu le législateur. En adoptant la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, l'Assemblée nationale créait une fonction distincte du pouvoir

législatif à qui appartient le rôle de faire les lois, distincte aussi de l'Administration, responsable au premier chef de leur application, et, tout autant, des tribunaux à qui incombe la tâche de régler des litiges particuliers en interprétant le droit.

En confiant au Protecteur du citoyen un rôle de «persuasion morale», en aménageant en conséquence ses pouvoirs d'enquête, de recommandation et de rapport, le législateur lui demandait de préserver et promouvoir la qualité des relations entre l'État et ses citoyens, en se servant bien sûr des règles de droit, mais il lui permettait aussi d'ouvrir la voie à des solutions d'équité si, par exemple, une interprétation déraisonnable ou les effets non anticipés des lois ou des règlements causent préjudice à un citoyen.

Tous ces éléments donnent un sens plus concret au qualificatif de «recours unique» qu'on rattache souvent à l'institution du Protecteur du citoyen. La Cour suprême s'est elle-même servie de ce terme dans l'arrêt *B.C.D.C. c. Friedmann (Ombudsman)*⁹. Dans un jugement unanime, elle élaborait la règle d'interprétation qui doit être appliquée à une loi créant de telles institutions et confirmait les attributions de celles-ci, en ces termes :

«Elle (la loi sur l'Ombudsman) représente le paradigme des lois réparatrices. Elle doit par conséquent être interprétée d'une façon libérale, fonctionnelle et compatible avec le rôle unique que l'ombudsman est censé jouer. (p. 463)... ses attributions uniques lui permettent d'aborder... les problèmes administratifs que les pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif ne peuvent résoudre efficacement (p. 461)... une partie est lésée ou peut être lésée lorsqu'elle subit ou qu'elle risque de subir toute forme de préjudice portant atteinte à ses intérêts, peu importe qu'un droit prévu par la loi soit ou non en cause (p. 469)... seules les activités de l'assemblée législative et des tribunaux échappent à l'examen de l'ombudsman (p. 474)...»

L'ombudsman «peut faire la lumière dans des coins sombres, même en dépit de ceux qui préféreraient tirer le rideau» (p. 461).

^{9.} 1984, 2 R.C.S. 447

L'INDÉPENDANCE DU PROTECTEUR DU CITOYEN, UNE CONDITION ESSENTIELLE À SON EFFICACITÉ

Il ci comme ailleurs, l'ombudsman ne peut assumer efficacement son mandat sans que son indépendance soit assurée.

Cette préoccupation a été au centre des délibérations des congrès internationaux qui ont réuni les ombudsmans et médiateurs des quatre coins du monde¹⁰. Ainsi, en octobre 1996, 121 ombudsmans, représentant 86 pays, ont adopté à Buenos Aires, une déclaration dont un chapitre portait sur l'indépendance :

« La communauté des ombudsmans se doit de donner son appui à ceux qui doivent maintenir et développer leurs institutions dans des circonstances pénibles. Il est inacceptable que dans certains pays l'indépendance de l'ombudsman soit remise en question ; il est également inadmissible que des ombudsmans fassent l'objet de menaces et de représailles alors qu'ils défendent les droits de la population. La Conférence a été saisie notamment de la situation difficile de M^{rs} Victoria Velasquez de Avilez, ombudsman du Salvador. »

Tout récemment, en juin 1997, le Protecteur du citoyen était l'hôte du 1^{er} Congrès des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie. À cette occasion, les participants ont rappelé l'indépendance et l'impartialité qui les caractérisent en soulignant qu'ils exercent leurs fonctions dans un esprit de non-confrontation avec les pouvoirs publics avec l'objectif de coopérer avec eux pour apporter des solutions originales aux problèmes de dysfonctionnement des appareils publics et pour assurer le respect des droits des citoyens.

Au Québec, la *Loi sur le Protecteur du citoyen* prévoit plusieurs mesures pour assurer l'indépendance de l'ombudsman ; telles sont ses conditions de nomination, de révocation, d'immunité, ses pouvoirs d'enquête, la nomination de son personnel. Ainsi, pour sa nomination ou sa destitution, l'approbation d'au moins les deux tiers, et traditionnellement l'unanimité, des membres de l'Assemblée nationale garantit l'indépendance partisane du titulaire.

10. Cette question est abordée au point 4.

Son mandat est de cinq ans et il peut être renouvelé indéfiniment. D'autres pays ont opté pour une période plus longue mais non renouvelable ou pour un mandat renouvelable une seule fois. De plus, dans plusieurs lois, c'est le Parlement qui enclenche les procédures de recrutement et de sélection de l'ombudsman. Ces formules visent à protéger son indépendance en favorisant sa libre expression dans le contexte où il a parfois à critiquer le gouvernement. Pour les citoyens comme pour les pouvoirs publics, il importe que tous perçoivent son entière liberté d'action, attribut essentiel de sa crédibilité. Si, à la fin de son mandat, aucun poste ne lui est assuré, certains pourront y percevoir une apparence de conflit d'intérêts susceptible d'influencer ses prises de position, notamment au cours de la dernière année de son mandat. Il importe de rappeler que le Protecteur du citoyen constitue avant tout un recours et de ce fait, même en l'absence de pouvoirs coercitifs, contribue à rendre justice. Or, le principe établi par la jurisprudence commande que non seulement justice soit rendue, mais elle doit apparaître l'avoir été.

Près de trente ans après l'adoption de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, il apparaît opportun de remettre en question les conditions qui assurent son indépendance afin de préserver la confiance dans ce mécanisme de justice alternatif. Le mode de nomination, la durée du mandat et l'imprécision des conditions qui prévalent à son terme risquent d'affecter la crédibilité de l'ombudsman, du Parlement et du gouvernement. Une réflexion en profondeur s'impose, réflexion qui devrait faire l'objet de consultation.

1.7

UNE PRÉOCCUPATION PARTICULIÈRE : LA VIE PRIVÉE. LE SPECTRE D'UN ÉTAT DE SURVEILLANCE

L'informatique et les outils qu'elle offre peuvent rendre tout «faisable». L'éthique enseigne que tout ce qui est faisable n'est pas nécessairement souhaitable.

Les coûts reliés à l'utilisation des technologies de l'information constituent à la fois l'enjeu le plus tangible mais, paradoxalement, le plus difficile à documenter de façon précise. Le Protecteur du citoyen invite donc le législateur à vérifier également auprès des personnes qui proposent des solutions technologiques, si leur adoption aura comme conséquence de stabiliser, de réduire ou d'augmenter les coûts des services pour la collectivité, sans contrepartie valable ou au détriment de certains droits essentiels.

Par ailleurs, lorsque l'État choisit de développer des services, il doit protéger la vie privée des citoyens en leur accordant le plus de contrôle possible sur leurs renseignements personnels.

1.7.1

La carte d'identité

Dans le cadre du développement des nouvelles technologies, le gouvernement étudie des projets de carte d'identité, de carte d'électeur, ainsi que d'une carte multiservices qui pourrait également être utilisée comme carte d'identité ou d'électeur. Ceci vise une simplification des relations entre l'État et les citoyens.

À la demande de la Commission parlementaire de la culture, chargée d'étudier l'implantation des cartes d'identité et la protection de la vie privée, le Protecteur du citoyen en a examiné quelques enjeux et a présenté ses commentaires préliminaires.

Puisque la question déborde la protection de la vie privée, le Protecteur du citoyen a examiné les enjeux sociaux de la carte d'identité, dans le contexte global de la carte multiservices, sous l'angle de la relation entre l'État et le citoyen, de la confidentialité des renseignements personnels, du contrôle des renseignements par la personne qu'ils concernent, des coûts associés à l'usage des technologies de l'information et du déploiement de l'inforoute.

L'utilisation d'une carte d'identité concerne le Protecteur du citoyen au premier plan, puisqu'elle signifie, entre autres, la transformation des relations entre les citoyens et l'État. Il est essentiel de préserver la communication directe avec les employés de l'État, de sauvegarder la transparence de l'État et d'éviter l'émergence d'un État de surveillance.

Le Protecteur du citoyen s'interroge sur ce que devient, dans le quotidien, le concept de confidentialité, par rapport à des lois qui, comme la *Charte des droits et libertés de la personne*, en garantissent le respect ou, comme la *Loi sur l'accès*, en organisent la mise en œuvre.

Le concept de confidentialité risque de perdre tout son sens si l'on ne prend pas, dès maintenant, les mesures pour conserver la primauté du droit à celle-ci. Pour ce faire, il faut revenir à des principes de base dont :

- ▶ la limitation des accès;
- ▶ le contrôle effectif et rigoureux des accès;
- ▶ l'éducation, l'encadrement et l'éthique des services publics.

Un autre enjeu, tout aussi important, est le droit du citoyen de contrôler la circulation des renseignements qui le concernent. Ce droit, reconnu par la loi, exige le consentement de la personne à la communication des renseignements, l'information donnée au citoyen par l'Administration sur le type de renseignements recueillis et à quelle fin.

Sur la création d'une carte d'identité universelle, le Protecteur du citoyen a, dans un premier temps, dégagé les orientations suivantes :

- 1° respecter la culture québécoise en matière de droits et libertés: pas de port obligatoire de la carte d'identité. Une garantie à cet effet devrait être inscrite dans la Charte;
- 2° empêcher l'émergence d'une société de surveillance; la carte ne devrait pas être reliée à un fichier central auquel elle donnerait accès;
- 3° dissocier « identification » et « services gouvernementaux »;
- 4° favoriser le contrôle de la circulation des renseignements personnels par la personne concernée;
- 5° identifier les coûts selon les divers médiums et technologies qui s'offrent.

Cette consultation préliminaire sera suivie prochainement d'une consultation finale du Protecteur du citoyen par la Commission parlementaire de la culture.

1.7.2

La Loi sur le ministère du Revenu

Pour réduire le déficit gouvernemental, le gouvernement a aussi décidé, au début de 1996, d'intensifier sa lutte au travail au noir et à l'évasion fiscale. Pour ce faire, le ministère du Revenu a cherché les moyens d'effectuer le recouplement de tous les fichiers gouvernementaux. Le projet de loi 32 notamment, présenté le 15 mai 1996, visait à permettre au Ministère d'avoir accès à tous les fichiers de l'État. Mais, du même coup, il réduisait substantiellement les pouvoirs de contrôle de la Commission d'accès à l'information ainsi que les droits des citoyens. Entre autres, la Commission ne pouvait plus vérifier préalablement la nécessité des recouplements de fichiers par le Ministère.

Selon le Protecteur du citoyen, les objectifs poursuivis par le Ministère étaient légitimes, mais les moyens pour y arriver étaient disproportionnés. Si le projet était adopté tel quel, le Ministère aurait pu coupler et comparer des informations provenant de plusieurs organismes ou ministères en croisant des fichiers complets de renseignements, alors que jusque-là, ces croisements étaient autorisés seulement dans des cas individuels lorsque le Ministère, à l'occasion de vérifications, avait des motifs de douter de la bonne foi d'un citoyen. Concrètement, les modifications auraient permis au Ministère d'agir comme bon lui semble, d'avoir accès à une foule de renseignements sans préciser par écrit lesquels il entendait utiliser, ni dans quel but, et cela, sans aucune surveillance de la Commission d'accès à l'information, chargée de veiller à la protection des renseignements personnels et confidentiels. Le Ministère n'aurait donc plus à en rendre compte avant de lancer une opération de cette envergure.

De l'avis du Protecteur du citoyen, le fait de soustraire le Ministère à la surveillance de la Commission constituait un accroc grave à la transparence de l'État, élément indissociable de la démocratie. Sans ce contrôle, il n'y aurait plus moyen de contrôler efficacement de quelle façon le Ministère utilise ses pouvoirs. D'autre part, le Protecteur du citoyen y voyait une atteinte à la vie privée, droit fondamental reconnu par les chartes québécoise et canadienne des droits et libertés. Le Protecteur du citoyen n'a donc pas ménagé ses efforts pour que les pouvoirs de la Commission ne soient pas amputés.

À la suite de cette intervention, le projet de loi 32 a été modifié et la *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu* fut adoptée le 19 juin 1996. Celle-ci prévoit maintenant que le Ministère devra, au préalable, présenter à la Commission d'accès à l'information un plan d'utilisation indiquant quels organismes sont visés, quels renseignements seront colligés et dans quel but, ainsi qu'une garantie de leur destruction après l'utilisation. La Commission devra donner son avis sur le plan soumis à l'approbation du gouvernement. De cette façon, les droits des citoyens seront mieux protégés, les atteintes à leur vie privée seront limitées et l'État sera plus transparent.

En somme le Protecteur du citoyen, par son intervention, a su imprimer un équilibre dans les rapports entre l'État et les citoyens, sans compromettre en aucune manière la lutte au déficit.

En juillet 1996, la Commission estimait qu'elle ne disposait pas des informations nécessaires pour évaluer le plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux, tel que proposé par le ministère du Revenu. Par la suite, quelques précisions ont été apportées et, en septembre, le Ministère a de nouveau présenté un plan à la Commission pour avis. Malgré plusieurs réserves et des questions demeurées sans réponse, la Commission a émis un avis favorable.

Conformément à la loi, le Ministère a présenté en juin 1997 un rapport d'activités sur le plan d'utilisation. La Commission n'était pas convaincue qu'une telle concentration de renseignements personnels découlant des couplages de fichiers soit nécessaire car un autre document du Ministère démontrait qu'on pouvait obtenir d'excellents résultats sans échanges de fichiers.

La situation est certes préoccupante. D'un côté, le gouvernement accepte de modifier le projet de loi 32 pour sauvegarder des droits fondamentaux ; de l'autre, le Ministère, lorsqu'il présente son plan d'utilisation à la Commission, ne peut répondre aux interrogations légitimes de celle-ci. Comme la Commission ne donne qu'un avis qui n'a pas force de loi, le Ministère peut passer outre. Bien plus, le gouvernement, malgré un avis défavorable de la Commission, a le pouvoir, lui aussi, d'y passer outre et de donner le feu vert au ministère du Revenu. Le Protecteur du citoyen se demande donc si la loi protège vraiment ; comme il le soulignait l'an dernier, il faudra que l'administration publique aille à l'école de l'éthique. Le Protecteur du citoyen procédera à une analyse de la situation.

1.7.3

L'autoroute de l'information

Les citoyens ont besoin de services de communication avec l'Administration, efficaces, directs, simples et imputables, pour mieux exercer leurs droits et remplir leurs obligations. L'utilisation des nouvelles technologies doit servir prioritairement à permettre à l'État de mieux communiquer avec les citoyens, plutôt que de les inonder d'informations.

En fondant sa réflexion sur les problèmes vécus par les citoyens et leurs attentes à l'égard de l'État, le Protecteur du citoyen a fait ressortir devant la Commission parlementaire de la culture, en août 1996, les orientations et les priorités de celui-ci dans son rôle de régulateur et d'utilisateur modèle. D'abord, il lui rappelle que le développement d'une technologie particulière n'est pas le seul moyen à sa disposition et qu'il doit favoriser l'utilisation de toutes les ressources disponibles de la technologie. Ensuite, l'État doit

faciliter l'apprentissage et l'appropriation des nouvelles technologies par la population. Il doit prévoir un temps d'adaptation pour les citoyens s'il songe à offrir ses services, en partie ou en tout, via l'inforoute. Le Protecteur du citoyen invite également l'Administration à privilégier des projets pilotes restreints et qui tiennent compte des besoins des différents segments de la population, et à éviter de développer une technologie pour la seule commodité de l'Administration. Celle-ci doit aussi respecter les différents groupes de la population, notamment les personnes âgées et les personnes handicapées, ainsi que leurs besoins spécifiques. Enfin, le Protecteur du citoyen met en garde le gouvernement contre le non-respect de la vie privée des citoyens, puisque l'inforoute permettra le regroupement de toutes les informations personnelles d'un citoyen sur une carte unique, par exemple, afin qu'elles soient accessibles à toutes les composantes du gouvernement.

En mai 1997, la Commission parlementaire publiait son rapport dans lequel elle faisait sienne plusieurs recommandations du Protecteur du citoyen, notamment favoriser l'appropriation et l'apprentissage de nouvelles technologies par la population, maintenir une diversité de moyens d'accès à l'information et aux services gouvernementaux et procéder graduellement à l'implantation des services gouvernementaux sur l'inforoute en effectuant des projets-pilotes auprès de clientèles ciblées¹¹.

1.8

UN PRÉJUDICE QUI DURE DEPUIS QUARANTE ANS: LES «ENFANTS DE DUPLESSIS»

En janvier 1997, le Protecteur du citoyen a présenté à la Commission parlementaire des institutions un document de réflexion et de consultation intitulé *Les «Enfants de Duplessis»: à l'heure de la solidarité*. Il demande aux pouvoirs publics d'agir de façon responsable sans égard à la responsabilité légale¹².

Le Comité des Orphelins et Orphelines institutionnalisés de Duplessis et plus d'une trentaine de ceux-ci se sont adressés au Protecteur du citoyen, lui demandant de les aider à obtenir un

11. *Inforoute, culture et démocratie : enjeux pour le Québec*, Rapport final, Commission parlementaire de la culture, mai 1997.

12. Au moment d'écrire ces lignes, la Commission procérait à une étude exhaustive de la question.

dédommagement pour les préjudices subis, dans leur enfance, alors qu'elles auraient été faussement considérées et traitées comme des malades mentaux. Certaines d'entre elles se plaignaient de surcroît d'avoir été victimes d'abus physiques ou sexuels. Les faits remontent à plus de trente ans.

Sans entreprendre une enquête formelle, mais uniquement en vue d'apporter une contribution à la solution d'un problème qui lui semblait perdurer injustement, le Protecteur du citoyen a notamment pris connaissance des écrits¹³ sur le sujet et analysé des rapports. Après avoir identifié le groupe concerné, rappelé le contexte social, cerné le problème, constaté les obstacles au règlement du conflit, examiné les solutions canadiennes à des problèmes analogues, il a été convaincu de l'existence de certains préjudices et de la nécessité de les reconnaître et d'indemniser les personnes qui les ont subis.

Chacune des parties impliquées (gouvernement, corps médical et communautés religieuses) rejette la responsabilité des événements sur les autres ou sur les valeurs de l'époque. De plus, ni la couverture médiatique, ni les pétitions, plaintes criminelles, poursuites en justice ou démarches auprès de l'Assemblée nationale et de différents ministères n'ont jusqu'ici permis de réconcilier les visions différentes ou d'identifier des responsabilités spécifiques. Il est en effet très difficile de remonter le temps et d'identifier, beaucoup plus tard, avec précision, des responsables. C'est un exercice voué en grande partie à l'échec. D'ailleurs, la Cour supérieure qui a dû statuer sur l'autorisation d'exercer un recours collectif, a elle-même été amenée à croire que le recours judiciaire n'était pas la voie appropriée.

À cause des limites du système judiciaire, les «Enfants de Duplessis» se considèrent maintenant victimes d'un système d'administration de la justice qui leur apparaît hostile ou inaccessible, parce qu'il ne leur permet pas aujourd'hui de faire connaître et de prouver les injustices qu'ils allèguent.

Quant au gouvernement, au corps médical et aux communautés religieuses, ils sont en quelque sorte aussi victimes des limites du système judiciaire. En effet, le rejet des plaintes crimi-

13. Plusieurs livres et articles ont été écrits sur le sujet. Le Protecteur du citoyen a aussi pris connaissance de l'ensemble des procédures judiciaires intentées par les Orphelins et le Procureur général, et les contestations de ces procédures. Ces documents réfèrent à des points de vue différents sur la question.

nelles, par les autorités et les tribunaux, et l'impossibilité d'agir par voie de recours collectif font en sorte que la crédibilité des trois groupes se trouve affectée, et ce, même s'ils n'ont fait qu'utiliser les moyens légaux mis à leur disposition pour se défendre.

Il reste que l'État, le corps médical et les autorités religieuses ont assumé des responsabilités de manière telle que, dans les faits, les «Enfants de Duplessis» subissent encore aujourd'hui des préjudices pour lesquels ils n'ont jamais été indemnisés.

Selon le Protecteur du citoyen, il faut rechercher un règlement à l'amiable du problème. L'État a, à tout le moins, la responsabilité morale d'apporter une solution, d'autant plus qu'il jouait un rôle très important auprès de ces enfants, au moment où les événements se sont déroulés. D'une part, il en avait pris charge et, d'autre part, il a déterminé les décisions prises à leur égard.

Le Protecteur du citoyen croit qu'il est inutile et irréaliste de vouloir se cantonner sur le terrain des fautes du passé ; ce sont plutôt les lacunes dans l'organisation du système d'institutionnalisation qui ont causé préjudice aux «Enfants de Duplessis». Une déficience de système ne doit donner ouverture qu'à un programme de réparation, et non pas à un procès. Cependant, tout règlement devra être précédé par la reconnaissance qu'un préjudice a été causé.

Le contexte social de l'époque ne peut justifier que des personnes, à la suite de certificats médicaux accordés pour des raisons plus financières que médicales (octroi de subventions), aient été internées dans des asiles, pas plus que ce contexte ne peut justifier certains abus. La société d'aujourd'hui se doit de reconnaître officiellement le préjudice causé à ces citoyens.

Aux fins d'un règlement à l'amiable, le Protecteur du citoyen considère comme devant être indemnisées :

- ▶ les personnes qui ont été internées sans qu'un diagnostic médical de retard grave ou de maladie mentale ait été porté ou ait été délivré à la suite d'un examen sérieux ;
- ▶ les personnes qui ont subi des sévices corporels dépassant les limites du droit de correction modérée qui était alors accepté ;
- ▶ les victimes d'agression sexuelle de la part de certains membres du personnel des établissements.

Ces personnes doivent avoir été institutionnalisées avant l'âge de 12 ans, à compter des années 1930, et au plus tard en 1965.

Il n'y a pas lieu d'indemniser les personnes qui n'entrent pas dans ces trois catégories, même si elles n'ont pas nécessairement reçu une instruction adéquate ou même si elles ont travaillé sans rémunération. En effet, il faut se rappeler que le travail non rémunéré des enfants dans les familles et sur les fermes était, à l'époque, le lot d'une grande partie de la population, et qu'une grande partie de celle-ci était non scolarisée ou sous-scolarisée.

Par ailleurs, les préjudices subis par les «Enfants de Duplessis» étant de nature personnelle, et même s'ils ne peuvent être pleinement réparés par un montant d'argent, l'indemnité devra d'abord viser à améliorer les conditions de vie actuelles des victimes qui présenteront une réclamation.

Il faudra ensuite mettre en œuvre un programme d'indemnisation qui devra privilégier certains paramètres, telle une indemnité personnelle versée sous forme de forfaitaire, à moins de circonstances exceptionnelles ; cette indemnité non imposable devra tenir compte de la gravité des séquelles, en s'inspirant de l'ordre de grandeur des indemnités versées ailleurs pour des situations analogues. Un montant global devrait être versé à un groupe de soutien. Les réclamations devront être appréciées à la lumière des preuves existantes, en tenant compte, lorsque possible ou nécessaire, des éléments trouvés dans les archives et dans les rapports d'enquête.

En mars 1997, la Commission parlementaire des institutions a entendu le Protecteur du citoyen et des représentants des victimes. À la suite de cette séance, le Premier ministre a déclaré vouloir indemniser les victimes «dans les limites du raisonnable».

Par ailleurs, le rapport du Protecteur du citoyen a suscité de nombreux commentaires dans les médias. Si plusieurs partageaient son analyse, d'autres ont mis en doute son impartialité.

2

LES MINISTÈRES
ET LES
ORGANISMES

L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

2.1.1

LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

2.1.1.1

La médiation familiale

La Commission parlementaire des institutions a entendu le Protecteur du citoyen au sujet du projet de loi 65, *Loi instituant au Code de procédure civile la médiation préalable en matière familiale et modifiant d'autres dispositions de ce code*. Ce dernier a alors commenté¹⁴ le projet de loi principalement sur trois aspects : la protection des intérêts des enfants dans une entente en cas de séparation ou de divorce, la protection des droits du citoyen à qui on signifie des procédures ou ordonnances, et la nécessité d'assouplir les règles visant l'imposition de la médiation avant toute demande en justice en matière familiale.

Concernant l'objet principal du projet de loi, le Protecteur du citoyen, tout en se déclarant favorable au règlement non judiciaire des litiges, a exprimé de sérieuses réserves au sujet de l'imposition de la médiation comme condition préalable à une demande en justice. Non seulement cette règle constituerait-elle, jusqu'à un certain point, une atteinte au droit du citoyen à se faire entendre devant un tribunal, mais compte tenu du contexte émotif d'une séparation ou d'un divorce ainsi que des exigences d'une médiation, il faudrait que les règles retenues soient souples, favorisent une approche plus humaine de ces litiges et respectent les droits fondamentaux des citoyens.

Enfin, le Protecteur du citoyen a rappelé encore une fois la nécessité d'une planification adéquate basée sur la connaissance réelle des besoins des citoyens. Le succès ou l'échec d'un nouveau programme est en grande partie attribuable à la qualité de la préparation de son implantation.

Le 13 juin 1997, l'Assemblée nationale adoptait la loi en retenant notamment deux des principales recommandations du Protecteur du citoyen. Ainsi, le greffier pourra, pour apprécier

14. Voir document « Commentaires du Protecteur du citoyen sur le projet de loi n° 65 *Loi instituant au Code de procédure civile la médiation préalable en matière familiale et modifiant d'autres dispositions de ce code* », janvier 1997, disponible au bureau du Protecteur du citoyen.

l'entente entre les parties, convoquer et entendre celles-ci. Par ailleurs, la médiation ne sera pas obligatoire, seule le sera une séance d'information sur le sujet.

2.1.1.2

Les lacunes du système judiciaire

2.1.1.2.1

L'indemnisation des victimes d'erreurs judiciaires

Le système judiciaire n'est pas à l'abri d'une erreur. Malgré tous les efforts déployés pour que la justice s'exerce de la manière la plus équitable possible, tout système a ses limites.

La présomption d'innocence est le principe fondamental qui gouverne l'administration de la justice criminelle. Elle vise particulièrement à éviter qu'une personne innocente soit condamnée et emprisonnée. On accepte plus facilement de prendre le risque qu'un coupable soit libéré.

Toutefois, quand les circonstances et une suite malheureuse d'événements se combinent, il peut arriver qu'une personne innocente soit condamnée à la prison. Récemment, on a abondamment entendu parler de certains cas dans les médias. Ces citoyens ont vu, à divers degrés, leur vie brisée : perte de liberté, suspicion de la société à leur égard, perte de revenus, séparation, divorce, disparition d'êtres chers, difficultés psychologiques, etc.

Quelques citoyens ont été emprisonnés à la suite de négligence ou d'erreurs faites de bonne foi, sans malice. Le résultat fut pourtant désastreux sans même qu'on puisse identifier de manière certaine d'où provenaient les manques du système judiciaire. Souvent, se conjuguent, pèle-mêle, les préjugés raciaux ou sociaux, les enquêtes policières bâclées ou les conclusions trop hâtives d'un procureur surchargé, l'inaptitude d'un avocat de la défense, un passé judiciaire, une apparence plus qu'incriminante, la simple malchance.

Même si ces dérapages constituent des exceptions, le système judiciaire a, chaque fois, éprouvé jusqu'à la limite la persévérance des citoyens. Généralement, il est impossible d'identifier précisément une faute, aussi, les citoyens victimes ne sont pas indemnisés.

Pour remédier à cette situation et pour donner suite aux engagements internationaux du Québec sur le sujet, le Protecteur du citoyen pressera le ministère de la Justice de faire adopter une loi sur l'indemnisation des victimes d'erreur judiciaire en définissant les éléments qui peuvent y donner ouverture.

2.1.1.2.2

Un citoyen découvre en prison que le coupable est son voisin de cellule

Un citoyen est accusé d'avoir perpétré plusieurs vols qualifiés commis dans des commerces, à l'été 1985. Des employés des commerces cambriolés identifient le citoyen comme l'auteur des vols. Bien qu'il clame son innocence, il est trouvé coupable et condamné à trois ans de détention. Pendant son incarcération, un autre détenu avoue être le véritable auteur des vols ; le physique de ce détenu correspond sensiblement à celui du voleur décrit par quelques victimes à la suite des crimes.

En décembre 1986, le citoyen demande à la Commission de police d'enquêter sur les circonstances entourant son arrestation. La Commission relève dans l'enquête policière : « ...des lacunes graves qui ont pu fausser la réalité ». Elle conclut que les policiers ont été négligents dans l'exécution de leurs fonctions à l'égard du citoyen. La Commission blâme les policiers et recommande même leur suspension pour une période de trente jours.

Entre-temps, après sept mois de détention, le citoyen retrouvait la liberté. Un nouveau procès était ordonné et la Cour du Québec rendait sa décision en septembre 1988 : le citoyen est acquitté de tous les crimes qui lui sont reprochés.

Muni de cette décision, le citoyen intente alors, devant la Cour supérieure, une action en dommages-intérêts contre les policiers. Cette demande est rejetée puisque le tribunal estime, après audition de la preuve, que le citoyen n'a pas réussi à prouver que les policiers n'avaient pas de motifs raisonnables et probables de croire à sa culpabilité, preuve techniquement difficile à présenter.

Endetté et n'ayant toujours pas de moyen pour faire corriger la situation malgré l'erreur judiciaire dont il a été victime, le citoyen s'adresse au Protecteur du citoyen. L'enquête confirme la version du citoyen. Le Protecteur du citoyen demande au ministère de la Justice d'indemniser le citoyen injustement emprisonné.

2.1.1.2.3

Lorsque l'accusé est un handicapé intellectuel

La Ligue des droits et libertés de la région du Lac-Saint-Jean a demandé l'intervention du Protecteur du citoyen relativement au traitement inéquitable accordé par le système judiciaire à un citoyen handicapé intellectuel, accusé de meurtre. De l'avis de la Ligue, le citoyen fut d'abord victime de son handicap intellectuel et d'une suite d'événements malheureux : une enquête policière qui tour-

naît en rond depuis quinze mois, inquiétudes de la population depuis le meurtre non résolu, traitement sensationnaliste du cas par les médias, irrégularités commises lors de l'obtention des aveux du citoyen, acharnement de la poursuite, présentation d'un témoin surprise au comportement suspect (un co-détenu) par la poursuite à l'enquête préliminaire, détention du citoyen en prison commune où il sera victime d'abus : rasage des cheveux, accoutrements ridicules, etc.

L'enquête du Protecteur du citoyen, en collaboration avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, porte sur les circonstances qui ont entouré le procès, notamment sur la manière de procéder aux enquêtes policières lorsqu'un handicapé intellectuel est en cause et sur l'implication du Curateur public dans ce dossier.

2.1.1.2.4 Même après un acquittement, il reste toujours des traces de l'accusation

Le citoyen reconnu coupable d'une infraction criminelle peut, après réhabilitation, obtenir un pardon et ainsi faire effacer les données inscrites au plumitif criminel¹⁵. Son dossier criminel est alors mis à l'écart et n'est plus accessible. Par contre, si un citoyen est acquitté, son dossier et les données informatisées à son sujet demeureront toujours accessibles au public.

Le Protecteur du citoyen et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse se sont penchés sur la question. Les deux organismes concluent que le ministère de la Justice devrait permettre aux citoyens acquittés, qui le désirent, de faire rayer les renseignements à leur sujet, inscrits au plumitif criminel.

Un citoyen acquitté devrait pouvoir bénéficier des mêmes avantages que celui qui, après avoir été condamné, a obtenu un pardon¹⁶.

Le ministre de la Justice a retenue la recommandation. Dès septembre 1997, il établira une procédure qui permettra aux citoyens qui ont été acquittés de faire retirer, s'ils le désirent, leur nom du plumitif public.

15. Registre sur lequel on inscrit l'ensemble des accusations portées contre une personne. Ce registre fait également état des conclusions des procédures intentées.

16. Voir, sur le même sujet, le point 2.1.4.

2.1.1.2.5

Sa cause est oubliée

En décembre 1988, un citoyen porte en appel à la Cour du Québec son problème de nature fiscale. Sa demande est enregistrée et ses documents, numérotés. Le citoyen qui se représente lui-même croit alors que sa demande suit son cours. En janvier 1995, il apprend du ministère du Revenu que son appel n'est jamais allé plus loin que le greffe de la Cour. Il demande alors au greffier d'inscrire la cause qui sera finalement entendue en 1996.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du ministère de la Justice afin qu'il admette son erreur et dédommagine le citoyen notamment pour une partie des intérêts que ce dernier a dû verser au ministère du Revenu en raison de l'inaction du greffe de la Cour. Le Ministère a reconnu son erreur et a accepté de verser 3 000 \$ au citoyen.

2.1.1.2.6

Combien ça coûte?... C'est un secret

Le palais de justice de Laval refusait, pour des raisons de commodité administrative, d'afficher, pour le bénéfice des citoyens, la liste des tarifs des procédures judiciaires. On prétextait que les modifications étaient trop nombreuses et fréquentes pour que ce soit réalisable, sans compter les risques d'erreurs accrues.

Pour un impératif de transparence et en invoquant le droit à l'information prévu à l'article 44 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, le Protecteur du citoyen a insisté auprès du palais de justice pour qu'on mette la liste demandée à la disposition des citoyens, comme cela se fait dans d'autres palais de justice.

2.1.1.3

La procédure au service du Procureur général

Au printemps 1992, le citoyen fait des démarches auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) afin d'obtenir un permis d'exploitation d'une usine de transformation de poissons. Après plusieurs démarches et deux refus du Ministère, le citoyen s'adresse au tribunal afin de forcer le ministre à lui délivrer le permis. En juin 1993, le citoyen obtient gain de cause et le tribunal ordonne au ministre de délivrer le permis. Le Procureur général conteste alors le jugement par une requête en rétractation présentée à la Cour supérieure et aussi par un appel de la même décision à la Cour d'appel.

En décembre 1995, après avoir obtenu le rejet de la requête en rétractation de jugement, le citoyen demande au Protecteur du

citoyen d'intervenir car le Procureur général interjette aussi appel de ce jugement. Le Protecteur du citoyen entreprend donc de faire enquête sur l'ensemble des circonstances, événements, décisions, intervention législative et procédures qui laissent croire que le citoyen pourrait avoir été ou être victime d'abus de pouvoir et d'injustice de la part du MAPAQ et du Procureur général.

À la suite d'un rapport préliminaire du Protecteur du citoyen présenté au ministère de la Justice et au MAPAQ dans le but d'obtenir des réponses à 28 questions, le Procureur général a contesté la compétence du Protecteur du citoyen à intervenir dans ce dossier, en raison de l'existence des procédures judiciaires dont la Cour d'appel est présentement saisie. Le Protecteur du citoyen n'estime pas fondée cette contestation et a entrepris d'en discuter avec le Procureur général.

Un dossier à suivre...

2.1.1.4

L'harmonisation entre organismes

En matière de sécurité routière, le ministère de la Justice et la Société de l'assurance automobile du Québec apparaissent comme deux entités totalement étrangères.

2.1.1.4.1

Une erreur d'adresse aux conséquences fâcheuses

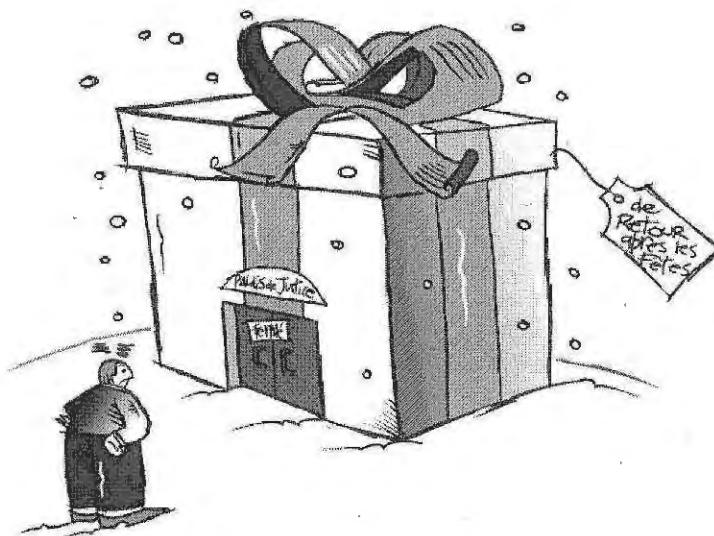
Le 4 décembre 1996, un citoyen reçoit un avis de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) indiquant que son permis de conduire sera suspendu à compter du 6 novembre 1996, à moins qu'il ne paie les 600 \$ qu'il doit pour des contraventions impayées. Comme le citoyen n'avait jamais reçu de décision, ni d'avis à cet effet, il est surpris d'apprendre que son permis n'est plus valide depuis déjà un mois. C'est alors qu'il découvre que des jugements avaient été rendus en juillet et que ces derniers avaient été expédiés, en août, à son ancienne adresse. En effet, les employés du palais de justice de Montréal n'avaient fait aucune vérification auprès de la SAAQ pour connaître la nouvelle adresse du citoyen, bien que le courrier leur ait été retourné portant la mention : déménagé.

Afin de régulariser sa situation, le citoyen conclut une entente de remboursement avec le perceuteur des amendes du ministère de la Justice. Il en avise ensuite la SAAQ et lui demande d'annuler la suspension de son permis ; ce qu'elle refuse sous prétexte que l'entente était intervenue après la date de la suspension. Déconcerté, le citoyen se plaint donc au Protecteur du citoyen.

L'enquête confirme la version du citoyen: il n'a jamais reçu le jugement rendu sur les contraventions impayées, ni le premier avis de suspension que la SAAQ lui avait expédié à une ancienne adresse. La SAAQ blâme le citoyen pour une erreur qu'il n'était pas en mesure de déceler et ne l'informe pas que le percepteur des amendes pourrait retirer sa demande de suspension de permis.

Malgré la demande du Protecteur du citoyen de corriger la situation, la SAAQ a maintenu qu'elle ne pouvait annuler la suspension. Le Protecteur du citoyen dut s'adresser au percepteur des amendes pour qu'on mette fin à la suspension du permis. Le citoyen a pu ainsi poursuivre le remboursement de ses amendes tout en continuant à conduire son véhicule sans ennui.

2.1.1.4.2 La suspension de son permis... évitée de justesse



En août 1994, un citoyen reçoit un avertissement de la police auquel il se conforme dans les 48 heures. Il en conserve la preuve. Peu avant Noël 1996, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) l'avise que son permis de conduire sera suspendu dès le 31 décembre, à moins qu'il ne paie une somme de 150 \$, à la suite du jugement rendu contre lui pour ne pas avoir respecté l'avis de 48 heures. Le citoyen fournit alors à la SAAQ la preuve de réparation à l'intérieur du délai de 48 heures et l'attestation à l'effet qu'il s'était bien présenté au poste de police, mais la SAAQ ne peut rien y faire.

La seule façon d'éviter la suspension du permis serait de demander une rétractation de jugement sans délai. Le citoyen se rend donc au palais de justice de sa région et là, on reconnaît qu'il a raison mais, aucun juge n'étant disponible pendant la période des Fêtes, on reporte la décision au 9 janvier 1997. Le citoyen ne veut pas prendre le risque de conduire sa voiture avec un permis suspendu et il demande l'intervention du Protecteur du citoyen, le 27 décembre 1996.

Celui-ci a convaincu un procureur de la Couronne, le 30 décembre, de faire une demande de rétractation de jugement car le dépôt d'une telle demande par un procureur suspend immédiatement la sanction. La même journée, on a envoyé la demande à la SAAQ par télécopieur, ce qui a évité la suspension du permis. Le citoyen a pu terminer l'année au volant de sa voiture.

2.1.1.4.3 Un chèque certifié et rien d'autre...

Un citoyen de Chandler reçoit, en mai 1995, une contravention pour excès de vitesse lors d'un dépassement. Il décide de la contester. Peu de temps après, il déménage à Québec, où il reçoit, le 24 septembre 1996, un avis que l'audition de sa cause se tiendra, le 3 octobre suivant, au palais de justice de New-Carlisle.

Compte tenu de la distance et des inconvénients, le citoyen communique, le 26 septembre, avec le palais de justice de New-Carlisle et convient qu'il vaut mieux payer la contravention. Deux jours plus tard, il envoie un chèque au montant de 70 \$ qui parvient à New-Carlisle le 2 octobre.

Le lendemain, le procès se déroule en l'absence du citoyen et il est trouvé coupable. Personne n'avait avisé le citoyen que son chèque aurait dû être certifié. Le 16 octobre, le citoyen reçoit du palais de justice deux lettres : l'une, l'informant que son chèque devait être certifié, et l'autre, contenant la décision du tribunal le condamnant. Ces deux lettres avaient encore une fois été envoyées à son ancienne adresse à Chandler. Le 13 novembre, le citoyen envoie un chèque certifié de 70 \$ encaissé par le ministère de la Justice. Il croit que tout va pour le mieux, mais, le 22 janvier 1997, la SAAQ l'avise que son permis de conduire sera suspendu dès le 12 février. Le citoyen demande l'intervention du Protecteur du citoyen.

Finalement, le Ministère a accepté d'annuler les frais supplémentaires engendrés par la condamnation judiciaire et a obtenu de la SAAQ de ne pas suspendre le permis de conduire.

2.1.1.4.4 La justice et les points d'inaptitude

Les retards du ministère de la Justice à expédier les constats d'infraction à la SAAQ engendrent parfois des frais supplémentaires pour les titulaires de permis de conduire.

En effet, comme la contribution au régime d'assurance publique et le maintien en vigueur du permis de conduire sont établis à partir du dossier de conduite du titulaire du permis, les délais à transmettre les données à la SAAQ sont parfois lourds de conséquences pour certains citoyens. En voici deux exemples :

- Un citoyen a commis deux infractions au *Code de la sécurité routière* dont une le 10 novembre 1992 et l'autre le 23 avril 1994. Les coûts du renouvellement de son permis de conduire sont de 134 \$. Le citoyen conteste ce montant puisque la période de référence pour établir le montant à payer est du 6 février 1993 au 5 février 1995. On a toutefois tenu compte de l'infraction de 1992 dont le paiement a été inscrit après le 6 février 1993 pour déterminer le montant qu'il devait payer, et ce, en raison du retard de la part du greffe à transmettre l'information à la SAAQ.
- Un citoyen commet une infraction le 15 octobre 1994. Il paie la contravention le mois suivant, mais ce paiement n'est inscrit au greffe qu'à la mi-février 1995. À cause de ce retard, le citoyen doit défrayer une contribution d'assurance additionnelle de 50 \$, ce qu'il n'aurait pas eu à débourser si on avait inscrit son paiement dans les délais.

Le Protecteur du citoyen a obtenu que le ministère de la Justice dédommagine les citoyens aux prises avec ce problème occasionné par les différents centres de services du Ministère.

2.1.1.5 Le Directeur de l'état civil est parfois bien formel

La citoyenne, née en 1969, a toujours utilisé le prénom «Annik» en l'écrivant sans la lettre «c» devant le «k». Elle possède d'ailleurs un certificat de naissance et de baptême, délivré en 1974, sous ce prénom. Munie de ce certificat, elle obtient la même année des archives de l'état civil, une carte d'identité plastifiée avec le prénom «Annik».

En 1989, la citoyenne se fait voler toutes ses pièces d'identité. C'est au moment où elle tente de récupérer ses documents que

commencent ses difficultés. La même année, elle demande une nouvelle carte plastifiée et obtient de la part du ministère de la Justice, une nouvelle carte avec, cette fois-ci, le prénom Annick. Elle demande alors au Ministère de rectifier le registre. On lui répond de s'adresser à la Cour supérieure par requête en changement de nom.

En 1994, la citoyenne s'adresse, sans plus de succès, au Directeur de l'état civil, organisme nouvellement créé et responsable des registres de l'état civil. Finalement, elle requiert l'appui du Protecteur du citoyen. Celui-ci conclut que l'article 142 du *Code civil du Québec* autorise le Directeur de l'état civil à corriger une erreur matérielle sans l'intervention du tribunal. Comme Annik avait en sa possession un certificat de naissance datant de 1974, le Directeur lui a finalement délivré un certificat de naissance conforme à son prénom.

2.1.2

LA COMMISSION DES NORMES DU TRAVAIL

La Commission des normes du travail a pour mission d'informer la population sur les normes du travail, d'en surveiller l'application, de recevoir et traiter les plaintes des salariés et, le cas échéant, d'intenter des poursuites devant les tribunaux, pour le compte des salariés, ainsi que de les représenter devant le Commissaire du travail.

Par la nature des plaintes qu'il reçoit, le Protecteur du citoyen constate que la Commission ne remplit pas toujours adéquatement sa mission. En fait, on a l'impression que la Commission a tendance à ignorer le citoyen en ne lui donnant pas la possibilité de se faire entendre, en ne l'informant pas adéquatement ou en refusant, sans motif valable, de le représenter. Voici quelques exemples des plaintes reçues.

2.1.2.1

Chacun son rôle

Une citoyenne, congédiée en novembre 1995, se plaint à la Commission des normes du travail parce que, selon elle, le véritable motif de ce congédiement est la grossesse qu'elle vivait alors. La Commission lui suggère aussitôt d'entreprendre des démarches auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). De son côté, la Commission suspend son enquête en attendant la décision de la CSST. Le mois suivant, la citoyenne soumet sa plainte à la CSST.

En janvier 1996, la CSST rejette la plainte de la citoyenne qui demande alors une révision de la décision au Bureau de révision paritaire de la CSST. Celui-ci rend la même décision. La citoyenne ne s'était pas présentée à l'audition et n'était pas représentée par un avocat.

Bien que la demande de la citoyenne soit encore entre les mains de la Commission, elle apprend, deux semaines avant son audition devant le Commissaire général du travail, que la Commission refuse de la représenter sous prétexte que la CSST avait rejeté sa plainte. Elle s'adresse au Protecteur du citoyen.

S'appuyant sur l'ensemble des décisions des tribunaux en la matière, le Protecteur du citoyen conclut que le recours devant la Commission est distinct de celui qui a été exercé devant la CSST. Le motif du refus n'était donc pas justifié. Finalement, la Commission a accepté de représenter la citoyenne devant le Commissaire général du travail.

2.1.2.2

La morale et le droit

Une citoyenne travaillait comme réceptionniste pour une compagnie de lignes téléphoniques érotiques. Congédiée parce qu'elle était enceinte, elle se plaint de ce fait à la Commission des normes du travail. De plus, elle allègue que l'employeur ne veut pas lui payer le 4 % de son salaire pour ses vacances, ni la semaine de préavis lors d'un congédiement, tel que le prévoit la *Loi sur les normes du travail*.

La Commission refuse de prendre la plainte sous prétexte que l'employeur, dont l'entreprise est située en Ontario, détient une charte étrangère. De plus, elle refuse de représenter la salariée devant le Commissaire général du travail. Cette décision est maintenue en révision. La Commission fait alors des pressions sur la citoyenne pour qu'elle engage son propre avocat pour défendre ses droits : ce qu'elle fait. Elle obtient d'ailleurs un règlement hors cour à sa satisfaction. Devant le refus de la Commission des normes du travail de rembourser ses frais d'avocat, au montant de 700 \$, elle se plaint au Protecteur du citoyen.

La *Loi sur les normes du travail* prévoit que la Commission a compétence sur une compagnie qui fait affaire au Québec même si celle-ci est enregistrée hors Québec. Le motif invoqué par la Commission n'était donc pas valable. Par ailleurs, la vérification du dossier a révélé la véritable raison du refus : « pour des raisons d'ordre moral ». Ce motif n'est ni prévu dans la loi, ni acceptable à l'égard d'une salariée ; il n'avait d'ailleurs pas été retenu par la Commission dans un autre dossier impliquant le même employeur et dans lequel elle avait accepté de faire enquête et avait obtenu de celui-ci les montants dus à l'employée.

Le Protecteur du citoyen ne pouvait comprendre ni accepter que la Commission ait « deux poids, deux mesures ». La Commission accepta alors de défrayer les honoraires de l'avocat de la citoyenne.

Toutefois, pour rembourser ces honoraires, la Commission exigeait une copie du règlement hors cour. Le Protecteur du citoyen lui rappela que la citoyenne et l'ex-employeur avaient signé un engagement de confidentialité et qu'une preuve attestant l'entente était suffisante pour obtenir le remboursement demandé. Le Protecteur du citoyen a donc expédié à la Commission une déclaration sous serment à cet effet. La Commission a finalement accepté de procéder au remboursement demandé.

2.1.2.3

«On ne peut jamais se fier à personne»

Dans son rapport annuel 1995-1996, le Protecteur du citoyen relatait le cas d'un employeur à qui la Commission des normes du travail avait réclamé le salaire dû à deux ex-employés. Reconnaissant devoir les sommes demandées, l'employeur avait tenté à maintes reprises de joindre le responsable du dossier à la Commission, sans succès. Cinq semaines après que le citoyen ait été mis en demeure d'acquitter cette dette, la Commission avait pris action, sans que jamais le citoyen ait eu la chance de s'expliquer. Aucun de ses nombreux appels téléphoniques ne lui avait été retourné. Le citoyen, revenant à la charge, était finalement parvenu à communiquer avec la Commission. Il avait alors fait une offre de rembourser en 15 versements sa dette de 1 600 \$, offre que la Commission avait refusée, invoquant que le remboursement était trop échelonné.

L'intervention du Protecteur du citoyen avait alors permis de régler le cas à la satisfaction de l'employeur et des ex-salariés qui avaient accepté l'offre. L'employeur avait, par la suite, fini de rembourser sa dette aux deux ex-salariés au début de l'année 1996, soit bien avant la période prévue.

Histoire terminée ? Non car... pendant ce temps, la Commission avait obtenu un jugement, à l'insu de l'employeur et, sans aucune vérification, avait effectué une saisie des biens de l'employeur même si celui-ci avait remboursé la totalité de la somme due. À la demande du Protecteur du citoyen, la Commission retira sa saisie.

Afin d'expliquer son attitude dans cette affaire, un représentant de la Commission eut ce bref commentaire : « *On ne peut jamais se fier à personne* ».

2.1.2.4

Un secret dévoilé

La citoyenne s'adresse à la Commission des normes du travail pour une réclamation de 600 \$ qu'elle entend présenter à son employeur. Par l'intermédiaire de l'avocat de la Commission, elle reçoit une offre de règlement de l'employeur, au montant de 400 \$. La citoyenne accepte l'offre, mais, au moment de signer l'entente, elle constate que l'employeur a remis 600 \$ à la Commission et que celle-ci a conservé 200 \$ pour ses frais, sans l'en informer. Elle s'en plaint donc au Protecteur du citoyen.

La Commission mentionne d'abord que c'est par erreur que la citoyenne a pris connaissance du montant retenu par la Commission sur le chèque provenant de l'employeur. Selon le Protecteur du citoyen, le fait que les avocats de la Commission n'informent pas adéquatement le citoyen constitue un manque de transparence. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la Commission a finalement versé à la citoyenne le montant intégral de 600 \$.

Le Protecteur du citoyen entend s'assurer que la Commission ne perpétue pas cette pratique.

2.1.2.5

Un risque d'inégalité

En 1996, le gouvernement a présenté le projet de loi 31, *Loi modifiant la Loi sur les normes du travail*, qui favorise un meilleur accès à la justice pour un plus grand nombre de salariés. Le Protecteur du citoyen a formulé quelques commentaires.

Selon les modifications proposées, la Commission ne serait pas autorisée à représenter un salarié qui a droit de l'être en vertu de la *Loi sur l'aide juridique*. Le Protecteur du citoyen estime que les avocats de la Commission qui ont l'expertise en la matière, devraient, autant que possible, pouvoir représenter ces personnes. Ainsi, tous les salariés seraient traités également.

Enfin, comme le projet de loi vise un meilleur accès des citoyens à la justice, le Protecteur du citoyen pense que tous les salariés devraient pouvoir être représentés par la Commission, même pour les plaintes déposées auprès de celle-ci avant l'entrée en vigueur du projet de loi.

Le 20 mars 1997, le projet de loi était adopté. Les parlementaires ont retenu la principale recommandation du Protecteur du citoyen : dorénavant, tous les salariés pourront être représentés par les avocats de la Commission. Il faudra maintenant s'assurer, tel que le Protecteur du citoyen le signalait en commission parlementaire, que ceux-ci seront en nombre suffisant pour dispenser le service attendu.

2.1.3

LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

2.1.3.1

Les services correctionnels : une mission qui risque d'être compromise

Les sentences d'emprisonnement, déterminées par les tribunaux, visent principalement à protéger le public. Elles ont également pour objet : la punition, l'exemplarité et la réinsertion sociale. L'administration des sentences qui condamnent une personne à l'incarcération est confiée aux services correctionnels. Les centres de détention doivent donc veiller à la garde et à la réinsertion sociale des personnes incarcérées.

De l'avis du Protecteur du citoyen, le cumul de la fermeture de six centres de détention, de la réduction du personnel des centres, des compressions budgétaires, des changements de priorités et des pratiques administratives risque de créer un dérapage du système carcéral au point de mettre en péril la sécurité du public. Le Protecteur du citoyen a fait part au sous-ministre de la Sécurité publique de ses appréhensions.

2.1.3.2

La libération hâtive

En effet, toutes les semaines, des centaines de personnes sont libérées illégalement, avant même d'avoir purgé le sixième de leur sentence, par manque d'espace dans les centres de détention. Ces personnes sont sélectionnées à partir de certains critères, tels la durée de la sentence, la gravité de l'infraction, le degré de récidive, la présence de violence, etc. Cependant, la variation dans la demande et le nombre de places disponibles dans les centres créent des disparités entre ceux-ci et fluctuent également selon les périodes. Elles créent également des disparités entre les détenus, engendrant ainsi chez eux de la frustration de devoir rester en prison, alors que leur voisin de cellule est libéré hâtivement.

Une absence temporaire peut être refusée à un détenu qui ne répond pas aux critères en raison de risques de récidives, alors qu'on la lui accordera quelques jours plus tard, faute de places disponibles. À l'inverse, un détenu est informé qu'il sera libéré à une date fixe et, au dernier moment, on décide de le garder car une place s'est libérée¹⁷. Dans certains centres, comme celui de Montréal, près de la moitié des personnes qui devraient y être

17. Voir à ce sujet le cas rapporté au point 2.1.3.5.1.

détenues est hors des murs. Il est peu probable qu'il soit possible de surveiller le respect des conditions assorties à de telles absences temporaires « continues »

Or, la période minimale d'incarcération d'un sixième de la sentence vise à observer la personne, analyser son comportement en détention, étudier son dossier, ses antécédents, sa démarche vers une réinsertion sociale, etc. La surveillance des conditions associées aux absences temporaires va dans le même sens. Au rythme des entrées et des sorties, le Protecteur du citoyen s'inquiète : les gestionnaires vont-ils toujours étudier correctement chaque cas ? Il a plutôt l'impression que ceux-ci sont contraints à gérer davantage des places que des personnes. Cette situation met en cause la crédibilité même du système de justice. Il revient aux tribunaux de déterminer les sentences ; les autorités correctionnelles ont pour mission de les administrer. Or, ces autorités se substituent au pouvoir judiciaire en décidant, dans ce contexte de pénurie de ressources, qui est incarcéré et qui est libéré.

Par ailleurs, on assiste à un paradoxe qui compromet sérieusement à la fois la peine, l'exemplarité et la réinsertion sociale : les personnes incarcérées le sont pour avoir violé une norme et l'Administration, chargée de leur garde, viole les normes qui la régissent. « Faites ce que je dis ; ne faites pas ce que je fais ».

2.1.3.3

Les problèmes de santé

Les restrictions budgétaires ont aussi un effet significatif sur la santé physique et mentale des personnes incarcérées. Les statistiques montrent qu'un tiers des détenus souffrent de problèmes de santé mentale¹⁸. La réduction du nombre de postes de professionnels, incluant psychologues et travailleurs sociaux, rend de plus en plus illusoire un suivi social ou thérapeutique. Par exemple, six postes ont été abolis à Québec, trois à Sorel et sept à Bordeaux, soit le tiers des services professionnels.

Par ailleurs, le nombre de transferts reliés à la surpopulation a sensiblement augmenté. Trop souvent, le dossier médical n'est pas transféré en même temps que le détenu ; ce qui a pour effet d'interrompre la prise de médicaments et les suivis médicaux¹⁹.

18. Les autorités carcérales ne font pas toujours preuve de sensibilité à l'égard de ce problème. Voir à ce sujet les cas rapportés aux points 2.1.3.5.4 et 2.1.3.5.6.

19. Voir à ce sujet le cas rapporté au point 2.1.3.5.4.

2.1.3.4

La réduction des activités de réinsertion sociale

Ajoutée à l'insuffisance de professionnels, la réduction de la structure hiérarchique a pour effet de transférer aux agents de services correctionnels une partie des tâches autrefois dévolues à un gestionnaire. Dès lors, ces agents sont encore moins disponibles pour les personnes incarcérées. Cette réduction de la main-d'œuvre a entraîné l'abolition de plusieurs activités de réinsertion sociale, telle la fermeture d'ateliers de travail à Montréal et à Sorel. En outre, la concentration accrue de cas lourds, sous la surveillance d'un personnel réduit, cause, ici et là, un durcissement et une détérioration des conditions de vie pour l'ensemble des détenus, notamment par une augmentation des mesures disciplinaires.

La situation est grave. Pour qu'elle ne se détériore pas, il importe de prendre les mesures qui élimineront ces effets pervers et préjudiciables, avant que ne soit compromise la sécurité des détenus, du personnel et de la population. Lorsque des sentences et des normes ne sont pas respectées, ce sont les principes de la primauté du droit et de l'égalité de tous devant la loi qui sont atteints.

2.1.3.5

Quelques exemples étonnans

2.1.3.5.1

Oui un jour, non le lendemain



Un citoyen incarcéré à Sorel pour des amendes impayées est avisé qu'il sera libéré le lendemain, en début d'après-midi, en raison de la surpopulation du centre de détention. Il communique donc avec son beau-frère pour que celui-ci vienne le chercher et le ramène dans sa région. Au moment prévu, on l'informe que sa libération est reportée, puisque le centre héberge moins de per-

sonnes que prévu. Durant ce temps, le beau-frère attend dans le stationnement ; il n'en sera informé qu'en fin d'après-midi.

Compte tenu des inconvénients subis par le détenu et sa famille, le Protecteur du citoyen a demandé aux autorités du centre de respecter ses engagements, d'autant plus que la personne avait purgé plus du sixième de sa sentence. Deux jours plus tard, le citoyen était libéré.

2.1.3.5.2

Un oreiller, trop cher !

Le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs plaintes de détenus incarcérés dans le secteur G, au centre de détention de Montréal, à l'effet qu'on leur refusait un oreiller pour dormir, à moins de prescription médicale. L'enquête a montré qu'une note de service avait été diffusée en ce sens. Cette décision était motivée par le coût relié à la fourniture de ces articles et à leur entretien. De l'avis du Protecteur du citoyen, un oreiller ne constitue pas un luxe mais un objet d'utilité courante. Il a donc demandé à ce que chacune des cellules du secteur en soit dotée. Après plusieurs mois, le centre a accepté cette recommandation, qui tarde cependant à être appliquée.

2.1.3.5.3

Un comité de discipline se montre plus sévère que permis

Une personne incarcérée est accusée devant un comité de discipline d'avoir caché des bottes de travail utilisées dans un atelier. Ce manquement à la discipline interne est jugé sévèrement par le comité qui impose une déchéance de 40 jours de réduction de peine²⁰. Surpris par la sévérité de la sanction, le détenu se plaint au responsable qui confirme la décision.

L'enquête du Protecteur du citoyen met en évidence que le comité avait outrepassé ses pouvoirs car la *Loi sur les services correctionnels* précise que le comité doit obtenir l'approbation préalable du directeur général avant d'imposer une réduction de peine supérieure à quinze jours. Devant ces faits, l'Administrateur de l'établissement, en vertu de son pouvoir de révision de toute décision du comité de discipline, a réduit la sanction à 15 jours.

20. Un détenu doit purger 2/3 de sa sentence à moins d'obtenir une libération conditionnelle. Toute déchéance de réduction de peine a pour effet d'allonger la sentence au-delà du 2/3.

2.1.3.5.4**Le détenu est transféré ; la médication, ce sera pour plus tard**

Une personne est gardée au centre de prévention de Montréal. Elle est atteinte du sida et doit prendre plusieurs médicaments. Elle est transférée un jeudi, à Rimouski. Son dossier médical ne sera acheminé à Rimouski que le lundi suivant. Ce manque de communication aurait pu avoir des conséquences dramatiques, car le détenu est très dépressif et, n'ayant reçu aucun médicament pour améliorer son état, il a tenté de se suicider. Heureusement, les gardes ont pu intervenir à temps.

2.1.3.5.5**Le détenu n'est pas transféré ; son état de santé risque de se détériorer**

Un détenu est atteint du sida. Il est aussi asthmatique et allergique notamment à la poussière et à la fumée de tabac. Son médecin recommande qu'on le libère pour raison médicale, puisque les conditions de vie en détention, tel le risque de contacts physiques violents et d'irritation respiratoire, peuvent aggraver son état de santé. Le centre de détention ne tient pas compte de l'avis du médecin et refuse de le libérer. Le détenu se plaint alors au Protecteur du citoyen.

Selon le centre de détention, rien n'indique, dans les rapports médicaux, que le détenu doit être libéré pour raison médicale. Le Protecteur du citoyen obtient alors une copie des rapports dans lesquels deux spécialistes recommandent la libération du détenu, compte tenu de son état de santé. En plus de l'asthme et des allergies, ce dernier a un problème sérieux à la rate et un coup violent peut être fatal. Enfin, un rapport de médecin d'un autre centre de détention où le détenu avait séjourné allait dans le même sens que celui des deux spécialistes.

Comme le détenu avait plusieurs fois répété les mêmes délits, notamment lors d'absences temporaires alors qu'il purgeait une sentence, sa libération n'était pas la solution la plus adéquate et constituait une menace pour la sécurité des citoyens. Le Protecteur du citoyen demanda donc qu'il soit transféré à un centre de détention plus petit, à sécurité minimale, afin de diminuer les risques pour sa santé ; ce qui fut accepté.

2.1.3.5.6**Savoir ce qui s'est passé, c'est important**

Une personne souffrant de problèmes de santé mentale est gardée au centre de prévention de Montréal. À la suite de comportements inacceptables, des agents ont dû intervenir pour la maîtriser. À cette occasion, cette personne a subi deux fractures à une jambe.

Malgré la gravité de l'incident, les autorités du centre refusent de conduire une enquête interne. Il aura fallu l'insistance du Protecteur du citoyen pour que finalement le sous-ministre de la Sécurité publique ordonne la tenue d'une enquête administrative ; le rapport d'enquête contient plusieurs recommandations relatives aux techniques d'intervention physique et aux soins de santé. Le Protecteur du citoyen analyse ce rapport.

2.1.3.5.7

Un transfert déraisonnable

À la comparution d'un citoyen, le tribunal ordonne qu'il soit détenu en attendant son procès. Le juge précise qu'il devrait être incarcéré à Saint-Jérôme, afin de faciliter la préparation de sa défense et de ne pas l'éloigner de sa famille. Malgré cette indication, le détenu est transféré à Montréal en raison de la surpopulation du centre de détention de Saint-Jérôme.

De l'avis du Protecteur du citoyen, la décision du tribunal était basée sur des motifs sérieux et tenait compte de la situation particulière de la personne. En décidant de son transfert, on avait négligé de prendre en considération la décision du tribunal. L'administrateur a accepté de le ramener à Saint-Jérôme.

2.1.4

LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

2.1.4.1

Difficile de prouver son innocence

Un jeune homme est accusé de voies de fait en 1990, accusation dont il sera acquitté quelques mois plus tard : une histoire vite oubliée. En 1997, il s'inscrit à un cours de camionneur. La commission scolaire exige alors une attestation d'absence d'antécédents judiciaires. Il demande alors à la Sûreté du Québec (S.Q.) de la lui fournir. Celle-ci refuse car, malgré l'acquittement, l'infraction apparaît toujours dans son registre. De ce fait, la S.Q. ne peut fournir le document, puisqu'un fichier existe toujours.

L'enquête du Protecteur du citoyen confirme les faits. La S.Q. demande alors une lettre du citoyen l'autorisant à effacer son registre. Cependant, la procédure prend normalement deux semaines ; ce qui aurait pour effet d'exclure le jeune homme du cours où il s'était inscrit. Il aura fallu l'intervention du Protecteur du citoyen pour accélérer le processus. Finalement, le citoyen a pu poursuivre ses études et obtenir un emploi.

LE COMITÉ DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE

Le ministre de la Sécurité publique a mandaté M. Claude Corbo pour rechercher des mesures susceptibles d'alléger le fonctionnement du système de déontologie policière, d'en diminuer les coûts et d'en assurer la crédibilité et l'efficacité. Au cours de ses travaux, ce dernier a rencontré le Protecteur du citoyen. En effet, celui-ci avait, en 1993, étudié le système de discipline professionnelle. Cette analyse lui avait permis de dégager certains principes dont voulait discuter M. Corbo.

Le Protecteur du citoyen l'a invité à respecter les valeurs fondamentales de transparence, d'accessibilité, d'indépendance et d'impartialité dont devrait témoigner tout mécanisme de traitement des plaintes. Il a insisté notamment sur la nécessité de faciliter le dépôt des plaintes et d'en réduire les délais de traitement.

Le rapport de M. Corbo, intitulé *À la recherche d'un système de déontologie policière juste, efficient et frugal*, a été publié en décembre 1996. Force est de constater que les valeurs mises en relief par le Protecteur du citoyen ont été reconnues comme fondamentales dans ce rapport.

En juin 1997, à la suite de la présentation du projet de loi n° 136 *Loi modifiant la Loi sur l'organisation policière et la Loi de police en matière de déontologie policière*, le Protecteur du citoyen a fait part de ses commentaires à la Commission parlementaire des institutions.

Déplorant d'abord qu'une fois de plus, un projet de loi ait été soumis à des consultations publiques sélectives en toute hâte, à la veille de l'ajournement des travaux de la session parlementaire, le Protecteur du citoyen, sur la base des plaintes et demandes de renseignements qui lui sont adressées, a ensuite rappelé cinq grands sujets de préoccupation des citoyens en matière de déontologie policière, à savoir : le manque d'information, la brièveté et la rigueur des délais accordés aux citoyens pour porter plainte, les retards et les lenteurs du système, la faible crédibilité de celui-ci, et l'insatisfaction des citoyens à l'égard des décisions rendues.

Quoique le projet de loi visait à rendre le système accessible, efficace, mieux connu et plus apte à répondre aux attentes des citoyens, le Protecteur du citoyen avait des raisons de croire que, s'il était adopté tel quel, les plaintes risquaient d'être étudiées sans

l'indépendance requise. Il a aussi invité le ministre de la Sécurité publique à mieux faire connaître aux citoyens les règles de déontologie applicables aux policiers et les moyens d'en contrôler le respect. De plus, le ministre devra attribuer aux commissaires les fonds leur permettant d'affronter d'égal à égal les procureurs du policier visé par une plainte ; ceci contribuerait à rééquilibrer les forces et dissiperait les doutes chez les citoyens qui s'attendent à ce que justice soit rendue. Il a enfin rappelé un autre élément qui engendre la méfiance des citoyens, soit le droit exceptionnel au silence accordé au policier. Selon le Protecteur du citoyen, ce droit sans précédent risque de mettre en péril le système de déontologie destiné à faire prévaloir la vérité.

Le Protecteur du citoyen a aussi déploré que le projet de loi ne précise pas suffisamment sur le rôle de ses principaux acteurs : les conciliateurs et les enquêteurs. Il a demandé également que le projet de loi soit modifié afin que le citoyen ne soit pas indûment dissuadé d'exercer ses droits par des contraintes ou des embûches déraisonnables et qu'il puisse éprouver le sentiment de transparence et de justice auquel il aspire. Selon le Protecteur du citoyen, il est fondamental pour la survie de la démocratie que le citoyen dispose de moyens accessibles, crédibles et efficaces pour faire reconnaître et corriger des injustices commises par des policiers déviants. Même en période de restrictions budgétaires, un engagement réel de l'État s'impose.

LES RENTES ET LES INDEMNITÉS

LA COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

Le projet de loi 79 : des améliorations peu convaincantes

Lorsqu'un travailleur, victime d'un accident du travail ou atteint d'une maladie professionnelle, veut contester une décision rendue par la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), la procédure qu'il doit suivre est souvent lourde et complexe. L'existence de plusieurs paliers de décisions et les débats entre les professionnels de la santé chargés d'évaluer l'état de santé du travailleur engendrent parfois des délais interminables.

En présentant à l'Assemblée nationale le projet de *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives* (projet de loi 79) le ministre du Travail a proposé une réforme de l'ensemble du processus de contestation des décisions rendues par la CSST en vertu de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* et de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*. Il a déclaré vouloir rendre la justice administrative plus efficace en ce domaine en réduisant certains délais et en allégeant le processus de contestation des décisions.

Pour atteindre ces objectifs, le projet de loi propose, d'une part, la création de la Commission des lésions professionnelles, à titre de nouveau tribunal administratif d'appel en matière de lésions professionnelles, et, d'autre part, la révision du processus d'évaluation médicale des lésions subies par une victime d'accident du travail ou d'une maladie professionnelle.

Depuis longtemps, le Protecteur du citoyen, comme plusieurs autres, réclame cette réforme et il a maintes fois dénoncé les problèmes générés par la manière actuelle de contester les décisions.

Selon lui, réformer le système, c'est prendre les moyens pour que les décisions soient rendues de manière plus simple, équitable et rapide, afin d'assurer le haut niveau de qualité et de crédibilité de la justice à laquelle les citoyens ont droit.

Tout en soulignant l'effort des autorités gouvernementales pour alléger et déjudiciariser le processus de contestation des décisions de la CSST, le Protecteur du citoyen s'interroge sur l'efficacité des moyens choisis. Il déplore la disparition de la division des lésions professionnelles du Tribunal administratif du Québec à être créée en vertu de la nouvelle *Loi sur la justice administrative*, et la création, de façon tout à fait exceptionnelle, d'un tribunal administratif paritaire d'appel des décisions de la CSST.

Par ailleurs, en matière d'évaluation médicale, si, en apparence, l'objectif de diminuer les délais et les confrontations entre professionnels de la santé est louable, dans les faits, le projet de loi accorde encore trop peu de place au médecin du travailleur. Tant que celui-ci n'aura pas un rôle plus prépondérant dans le choix de l'expert, il sera difficile d'atteindre le niveau de collaboration essentiel pour que l'examen médical ne soit plus source de conflits, mais serve véritablement à préciser davantage l'état de santé d'une victime de lésion professionnelle.

À la suite des travaux de la Commission parlementaire, l'Assemblée nationale adoptait la loi en juin 1997. Celle-ci reprend substantiellement le projet de loi et, en ce qui a trait à la disparition des bureaux de révision paritaire, constitue certes une amélioration. Cependant, de l'avis du Protecteur du citoyen, le maintien du paritarisme au sein de la Commission des lésions professionnelles, même si les représentants syndicaux et patronaux n'ont plus de pouvoir décisionnel, est susceptible de nuire au fonctionnement rapide et efficace de ce tribunal.

Par ailleurs, les nouvelles modifications apportées au chapitre de l'évaluation médicale font craindre que le climat de confrontation maintes fois dénoncé persistera. En effet, le seul droit de réplique accordé au médecin traitant dans un délai très court apparaît nettement insuffisant.

2.2.1.2

Les problèmes quotidiens

2.2.1.2.1

Attention aux victimes qui présentent des problèmes de santé mentale

2.2.1.2.1.1

Victime de son conjoint et victime de la CSST

Après avoir été victime de violence conjugale en mars 1977, une dame demande à la CSST de l'indemniser en vertu de la *Loi sur les victimes d'actes criminels*. Il lui faudra attendre plus de vingt ans avant d'obtenir toutes les indemnités auxquelles elle avait droit.

En effet, l'enquête du Protecteur du citoyen, initiée en 1993, montre une longue série de négligences de la direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC) qui a mis de côté des évaluations médicales, pourtant éloquentes, concernant la détérioration de l'état de santé de cette dame, au plan psychiatrique. En effet, depuis le 1^{er} octobre 1979, la fréquence et la nature des traitements subis révélaient qu'elle était incapable d'occuper un emploi. Pourtant, l'organisme ne reconnaît son incapacité qu'à partir de septembre 1984.

De l'avis du Protecteur du citoyen, toutes les évaluations médicales au dossier confirmaient l'incapacité totale depuis le 1^{er} octobre 1979. Il a fallu s'adresser directement au président de l'organisme pour que, finalement, la citoyenne obtienne tous les montants auxquels elle avait droit.

2.2.1.2.1.2 Une exigence irréaliste

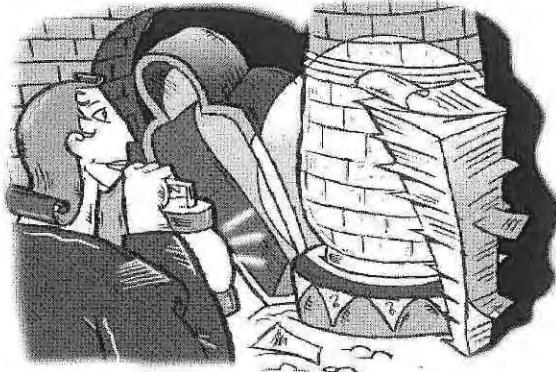
À la suite d'un accident du travail au cours duquel le citoyen a eu une main coupée, celui-ci a développé des troubles psychologiques le rendant agressif et suicidaire. En 1991, le médecin traitant précisait, dans son rapport médical, que toute tentative de la CSST de réévaluer la situation ou d'offrir au citoyen un programme de réadaptation pourrait provoquer un geste irréparable d'autodestruction. Il recommandait en outre que le travailleur soit déclaré inapte à occuper tout emploi de façon permanente.

Malgré ces informations, en 1993, la CSST a exigé que le citoyen subisse une nouvelle expertise afin d'évaluer ses besoins en réadaptation. Devant le refus de ce dernier, elle a suspendu le versement de sa rente. C'est alors que le citoyen a proféré des menaces de mort à l'endroit des fonctionnaires de la CSST, acte dont il a été accusé en cour criminelle et finalement acquitté.

Estimant que la CSST n'avait pas pris au sérieux l'avertissement consigné par le médecin en 1991, le Protecteur du citoyen a demandé que sa rente lui soit versée rétroactivement et qu'il soit reconnu invalide, ceci lui assurant le versement d'une indemnité jusqu'à l'âge de 68 ans. La CSST a suivi sa recommandation.

2.2.1.2.2 Des dossiers trop bien ou trop vite classés

2.2.1.2.2.1 À quoi servent les voûtes?



À la suite d'un accident de travail survenu le 28 novembre 1995, une citoyenne reçoit des indemnités de la CSST jusqu'au 6 janvier 1996. En avril suivant, elle transmet à l'organisme deux demandes écrites : l'une concerne le réajustement de sa base salariale et l'autre, le remboursement de frais pour vêtements endommagés. Sans nouvelle, elle réitère ses demandes, en juin. En décembre, elle sollicite l'aide du Protecteur du citoyen.

L'enquête révèle que la CSST a classé les demandes de la citoyenne dans son dossier déjà rangé à la voûte. Sans l'intervention du Protecteur du citoyen, il aurait fallu compter sur le hasard pour que la CSST réponde à ses demandes. Finalement, les réclamations ont été accueillies favorablement.

2.2.1.2.2.2 Une victoire inutile

En octobre 1986, la CSST reconnaît à un citoyen un taux d'incapacité de 10,35 % pour une surdité professionnelle. En décembre 1990, le travailleur allègue une aggravation que la CSST juge bon de refuser. Le citoyen conteste alors cette décision et le Bureau de révision paritaire lui donne raison, le 7 janvier 1995. L'employeur porte d'abord cette décision en appel, puis se désiste de son appel, en juin 1996. Le représentant syndical du travailleur adresse alors maintes demandes à la CSST, l' enjoignant d'appliquer la décision du Bureau de révision du 7 janvier 1995.

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle qu'après le désistement de l'employeur, la CSST a classé le dossier à la voûte, sans

plus. Il aura donc fallu l'intervention du Protecteur du citoyen pour que le citoyen reçoive finalement l'indemnité d'un peu plus de 9 000 \$ à laquelle il avait droit.

2.2.1.2.2.3

Une rechute inaperçue

En 1991, un travailleur est intoxiqué par des solvants, et la CSST l'indemnise jusqu'en 1994. En décembre 1995, il transmet à la CSST un rapport médical, daté du 22 novembre 1995, qui conclut à une bronchite chimique que son médecin estime être une aggravation de sa lésion initiale. N'obtenant aucune réponse de la CSST, le citoyen insiste. Ce n'est qu'en octobre 1996 que l'organisme demande le dossier hospitalier du travailleur pour compléter ses données.

En janvier 1997, la CSST ne lui a toujours pas donné signe de vie. Il fait appel au Protecteur du citoyen. À la suite de l'intervention de ce dernier, la CSST obtient rapidement des rapports médicaux supplémentaires et, le 28 février 1997, elle rend une décision donnant droit au citoyen à une somme de 18 000 \$, représentant l'indemnité de remplacement du revenu à laquelle il avait droit rétroactivement au 22 novembre 1995.

2.2.1.2.2.4

La décision est-elle rendue?

En septembre 1995, une personne bénéficiaire de l'aide sociale est victime d'un acte criminel. L'IVAC accepte sa demande d'indemnisation, lui rembourse des frais de déménagement et d'honoraires de psychologue, mais lui refuse verbalement une indemnité pour incapacité totale temporaire, prétendant qu'elle est apte à vaquer à ses occupations. Sans décision écrite sur ce refus, la victime ne pouvait contester.

Le Protecteur du citoyen demande alors qu'une décision écrite soit rendue. Au lieu de confirmer le refus par écrit, l'IVAC entreprend de réviser son dossier et requiert de l'information médicale complémentaire du médecin traitant qui suggère une période d'incapacité du 15 septembre 1995 au 11 mars 1996. L'IVAC accepte alors d'indemniser la victime pour cette période. L'intervention du Protecteur du citoyen aura permis de réactiver le dossier.

2.2.1.2.3

L'habit ne fait pas le moine

Lorsque les séquelles d'un accident du travail empêchent une victime d'exercer l'emploi qu'elle occupait avant l'accident, la CSST doit lui déterminer un «emploi convenable», en tenant

compte des capacités résiduelles de travail de l'accidenté, de ses acquis professionnels et de sa formation scolaire. Parfois, la CSST sous-estime les besoins de formation requis en regard de l'emploi qu'elle détermine. Deux cas soumis au Protecteur du citoyen illustrent ce problème.

2.2.1.2.3.1 Pour être commis-comptable, il faut savoir compter

La citoyenne n'est titulaire que d'un diplôme de niveau primaire. La CSST détermine qu'elle est apte à exercer l'emploi de commis-comptable sans, cependant, lui allouer de formation. Elle avait escompté que l'employeur, à qui la CSST l'avait référée, lui donnerait la formation nécessaire en cours d'emploi. Mais il en fut tout autrement, car elle fut congédiée après deux mois et demi, l'employeur estimant qu'elle ne répondait pas aux exigences minimales de la tâche.

Le Protecteur du citoyen obtint que la citoyenne puisse suivre un cours en saisie de données.

2.2.1.2.3.2 Le secrétariat médical, c'est une spécialité

La CSST juge une travailleuse accidentée apte à exercer un emploi de secrétaire médicale, tout en ne lui accordant qu'une formation en secrétariat général. Le Protecteur du citoyen a dû intervenir pour qu'elle puisse bénéficier de la formation spécialisée reliée à l'emploi convoité.

2.2.2

LA SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

2.2.2.1

L'indemnisation des victimes d'accident

La Société de l'assurance automobile (SAAQ) ne doit pas ignorer les décisions de la Commission des affaires sociales (CAS).

2.2.2.1.1

La base de calcul

En 1989, un citoyen est blessé dans un accident d'automobile. Il était alors sans emploi parce qu'il avait été congédié quelque temps auparavant du poste de mécanicien qu'il avait occupé durant quelques mois.

Comme il était sans emploi lors de l'accident, la SAAQ lui présume un emploi, conformément à la loi, en se basant sur les emplois qu'il a occupés au cours des cinq dernières années. On lui a donc présumé un emploi saisonnier de bûcheron. Cependant, le citoyen s'estimait victime d'un congédiement injustifié en raison d'activités syndicales. Il a donc porté plainte au Tribunal du travail qui lui a donné raison. À la suite de cette décision, il a demandé à la SAAQ de calculer ses indemnités sur la base de l'emploi qu'il aurait dû continuer d'occuper.

Devant le refus de la SAAQ, il s'est adressé à la CAS qui a confirmé qu'au moment de l'accident, le citoyen occupait un emploi de mécanicien, à temps plein.

La SAAQ a alors révisé le dossier en fonction d'un emploi de mécanicien, mais en le considérant toujours comme un emploi saisonnier.

L'enquête du Protecteur du citoyen a confirmé les faits. De l'avis de ce dernier, la SAAQ ne pouvait scinder la décision de la CAS et devait calculer le revenu du citoyen en fonction d'un emploi à temps plein. La SAAQ a donc versé au citoyen un montant de 33 000 \$ et a corrigé la rente qui lui était due.

2.2.2.1.2

La recherche d'une solution raisonnable

À la suite d'un accident d'automobile survenu en avril 1986, la SAAQ verse à la victime, jusqu'en avril 1991, une indemnité de remplacement du revenu.

La victime dépose, quelques années plus tard, une demande d'indemnité pour rechute puisqu'elle est devenue incapable de travailler à la suite d'interventions chirurgicales reliées à l'accident. La SAAQ accepte de lui verser, à compter d'avril 1994, une indemnité de frais de garde, indemnité payable à la victime dont l'occupation principale est de prendre soin sans rémunération d'un enfant de moins de 16 ans ou d'une personne invalide.

La citoyenne considère que sa rechute remonte à octobre 1992. Elle conteste donc la décision devant la Commission des affaires sociales, preuve médicale à l'appui. La SAAQ reconnaît alors le bien-fondé de la réclamation. La Commission entérine donc cette position.

Par la suite, la SAAQ a constaté qu'elle ne pouvait appliquer la décision de la CAS car la loi prévoit que, dans ce cas, une telle indemnité était payable seulement après une période de deux ans suivant la date de cessation des versements de l'indemnité de remplacement du revenu. Or, il ne s'était écoulé que 17 mois.

Dans la recherche d'une solution équitable, le Protecteur du citoyen a suggéré aux parties de retenir une autre date comme début de la rechute, soit une date de rendez-vous avec son orthopédiste, en mai 1993, qui la considérait incapable de travailler.

Cette proposition qui rencontraient les exigences de la loi et permettait à la citoyenne de recevoir des indemnités pour une année supplémentaire a été entérinée par les deux parties et a permis un règlement équitable et plus rapide de la réclamation.

2.2.2.2 La sécurité routière

2.2.2.2.1 Un manque de souplesse

Le citoyen est analphabète fonctionnel, c'est-à-dire qu'il ne sait ni lire, ni écrire. Il parvient cependant à déchiffrer sans peine les noms de rues et à établir des repères adéquats. Il désire obtenir, de la Société de l'assurance automobile du Québec, un permis de chauffeur de taxi pour augmenter ses chances sur le marché du travail. Le citoyen est déjà titulaire d'un permis de conduire avec les classes nécessaires à l'obtention d'un permis de chauffeur de taxi. La Société accorda au citoyen le droit de passer un test oral pour une partie des épreuves, mais refusa de le faire pour celui de toponymie. Le citoyen s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

Ce dernier s'assura tout d'abord que la demande était raisonnable et qu'il était possible pour la Société d'y répondre. Après analyse, il a convaincu la Société de soumettre le citoyen à un test oral ; ce qu'elle fit. Le citoyen a obtenu son permis.

2.2.2.2.2 L'erreur sur la personne

La Société avise la citoyenne que son permis de conduire sera suspendu à la suite d'une décision du tribunal. Surprise, la citoyenne vérifie au greffe du tribunal et apprend qu'il s'agit d'une erreur sur la personne, puisque la contravention visait un résident de l'Ontario. La Société avait commis une erreur en inscrivant les données à l'informatique.

Deuxième surprise : elle reçoit un autre avis de suspension, car une erreur s'est à nouveau glissée lors de l'inscription par la Société. La citoyenne communique avec le Protecteur du citoyen pour s'assurer que cela ne se reproduise plus.

Le Protecteur du citoyen apprend qu'il s'agit d'une erreur humaine et obtient que la Société effectue la correction.

2.2.3

LA RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC

2.2.3.1

Pas d'amélioration possible

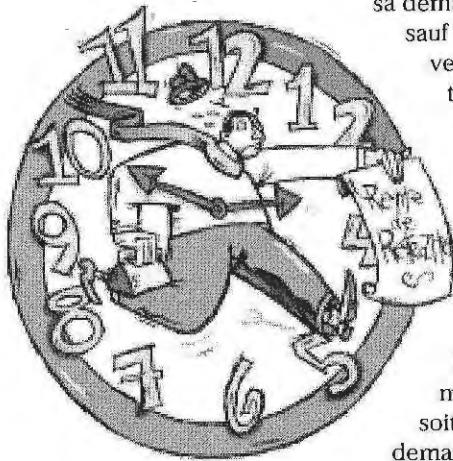
Le père d'un enfant sourd fait appel au Protecteur du citoyen parce que la Régie des rentes du Québec lui demande de fournir une évaluation médicale, alors que l'enfant reçoit une allocation pour enfant handicapé. Le refus de se conformer à cette exigence peut entraîner l'arrêt du versement de l'allocation.

Selon le père, la nouvelle évaluation est requise parce qu'il a maintenant la garde de l'enfant. Il considère la demande abusive. À la demande du Protecteur du citoyen, le commissaire aux services de la Régie a examiné le dossier et constaté qu'il y était indiqué que le handicap était permanent. Il ne pouvait donc y avoir amélioration de l'état de santé. La Régie, en accord avec le Protecteur du citoyen, a renoncé à l'évaluation médicale ; l'enfant recevra son allocation jusqu'à sa majorité.

2.2.3.2

Question d'heures...

Un citoyen a pris sa retraite à la fin mars. À sa dernière journée de travail, soit le 29 mars, il a complété sa demande de rente de retraite...



sauf que cette journée était un vendredi et, à la sortie de son travail, il était trop tard pour aller porter sa demande à la Régie, les bureaux de l'organisme étant fermés. Ce n'est que le lundi matin, soit le 1^{er} avril, qu'il a pu la transmettre. Il apprend, par la suite, que la Régie lui accorde sa rente seulement à partir du 1^{er} mai, soit le mois suivant celui de la demande, comme le mentionne la loi. Il perdait donc un mois de rente. Il s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

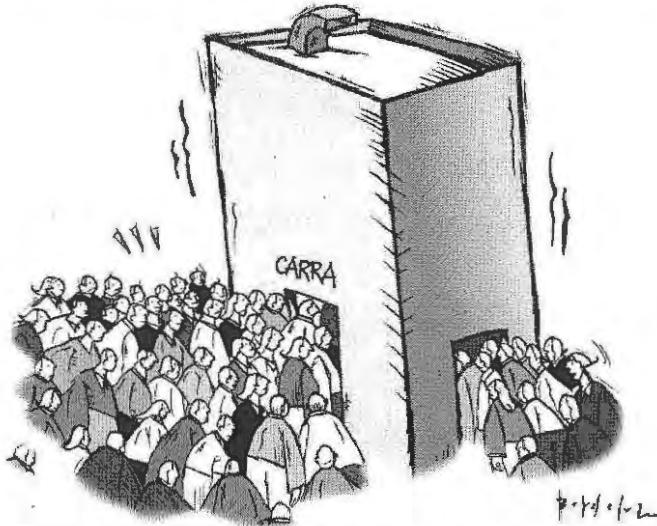
Ce dernier, compte tenu des circonstances, a demandé à la Régie d'examiner le dossier sous l'angle de la raisonnableté. Elle accepta alors de verser la rente à compter du 1^{er} avril.

2.2.3.3

Elle ne pouvait savoir

La Régie réclame 817 \$ à une citoyenne parce que son fils a reçu ce montant en trop à titre de bénéficiaire d'une rente d'enfant de cotisant invalide. Il faut préciser que le père recevait une rente d'invalidité, ce qui donnait au fils droit à une rente. Comme le père n'avait plus droit à sa rente depuis octobre 1994, cela affectait la rente de l'enfant, d'où le montant versé en trop que la Régie voulait récupérer. Or, le garçon vivait avec sa mère et fréquentait peu son père. La mère n'avait donc pas reçu l'information. Le Protecteur du citoyen a soumis ces arguments à la Régie en invoquant que la mère de l'enfant ne pouvait déceler cette erreur. La Régie accepta d'annuler sa créance.

LA COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES



Les citoyens éprouvent encore de la difficulté à joindre par téléphone le Service d'accueil et de renseignements de la Commission, plus particulièrement s'ils utilisent la ligne téléphonique sans frais (ligne 800). La majorité des plaintes adressées au Protecteur du citoyen concernant la Commission, soit 85 % des plaintes fondées, concernent cette source d'insatisfaction qui subsiste malgré les dénonciations que le Protecteur du citoyen a faites au cours des dernières années.

Encore cette année, les programmes d'incitation à la retraite, mis sur pied par le gouvernement pour réduire ses coûts de main-d'œuvre dans la fonction publique, ainsi que dans les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ont suscité beaucoup de questions pour les milliers d'employés visés. Dans le cours du programme de départs assistés, qui a pris fin en octobre 1996, nombre de fonctionnaires, de professionnels et de cadres se sont demandés s'ils avaient droit à ces mesures et quel montant de rente ils pouvaient, le cas échéant, recevoir, alors que d'autres, n'ayant pas encore envisagé la retraite, ont décidé de s'informer de l'état de leur participation à leur régime de retraite. De nouveaux retraités ont aussi voulu savoir s'ils pouvaient bénéficier des nouvelles mesures pour modifier la rente qu'ils recevaient. L'accès téléphonique à la Commission devint un problème et une source d'insatisfaction.

À la fin de 1996, le gouvernement et les syndicats du secteur public ont engagé des discussions afin de réduire davantage la masse salariale de l'État. Un autre programme temporaire de départ volontaire a été adopté et prenait fin en juillet 1997.

Les mesures annoncées ont soulevé plusieurs questions chez les citoyens. Comme les difficultés d'accès téléphonique risquaient de refaire surface à la suite de ces nouvelles mesures qui, selon les estimations, pouvaient intéresser 15 000 employés de l'État, le Protecteur du citoyen a demandé à la Commission de lui faire connaître les moyens qu'elle entendait prendre pour améliorer l'accès à ses services et il lui a suggéré quelques solutions. La Commission lui a transmis un plan d'action et de communication qui devait répondre en bonne partie aux demandes d'information de sa clientèle, réduire l'attente à son Service d'accueil et de renseignements et accélérer le traitement des demandes de rachat de service et de rente de retraite. Or, le gouvernement a sous-estimé le nombre d'employés intéressés à prendre leur retraite, ce qui a rendu insuffisantes les solutions adoptées par la Commission ; d'où l'engorgement à nouveau des lignes téléphoniques. Confrontés à cette situation pendant plusieurs jours, des citoyens se sont présentés aux bureaux de la Commission ou ont écrit pour obtenir de l'information. L'accroissement du courrier a entraîné un retard dans le traitement de la correspondance, suscitant à nouveau du mécontentement.

Le Protecteur du citoyen constate que le gouvernement n'a pas tiré d'enseignement de l'expérience du programme de départs assistés terminé en octobre 1996. Il avait alors estimé 2 500 départs alors qu'il y en a eu plus de 4 200. Le programme devant prendre fin en juillet 1997 visait 15 000 départs mais cet objectif a été largement dépassé.

Par ailleurs, en janvier et février 1997, le Protecteur du citoyen a également noté que plusieurs personnes retraitées tentaient de communiquer avec l'organisme parce qu'ils n'avaient pas reçu les relevés de rente, relevés servant à la préparation de leurs déclarations de revenus. En fait, la Commission avait choisi de retarder à la mi-février l'envoi de ces relevés sans en informer les citoyens. De l'avis du Protecteur du citoyen, il aurait été possible d'éviter un grand nombre d'appels téléphoniques en avisant les citoyens visés que les relevés ne leur parviendraient qu'à la fin février, et ce, soit par une note accompagnant leur chèque de rente de décembre 1996 et janvier 1997 ou par une mention sur l'état de dépôt direct envoyé aux citoyens. La Commission a retenu les commentaires du Protecteur du citoyen.

2.3.1

LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

2.3.1.1

Le pouvoir aux citoyens : ne pas leur retirer à la moindre erreur

Le présent cas illustre ce que signifie la «décentralisation centralisée» ou, si l'on veut, la mainmise du Ministère sur le conseil d'administration d'un centre de réadaptation situé en région éloignée, soit en Abitibi-Témiscamingue. Il s'agit de la Maison Rouyn-Noranda.

Le tout débute en janvier 1995 par la dénonciation d'un ex-employé du centre qui prétend que ses dirigeants commettent de nombreuses irrégularités administratives : absence de transparence, détournement de fonds, malversation, etc. Devant de si graves accusations, le conseil d'administration du centre demande à la Régie régionale de faire la lumière. En mars, le Ministère, saisi de l'affaire, ordonne une vérification ministérielle. La vérification ministérielle porte sur l'ensemble de l'administration du centre et couvre globalement deux grands volets, soit les services à la clientèle et les activités financières.

Le 6 juin, avant même que soient connues les conclusions de la vérification ministérielle menée du 13 mars au 29 avril 1995, le ministre de la Santé et des Services sociaux, en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui confère la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, décidait de mettre l'établissement sous tutelle afin, disait-il par voie de communiqué de presse, «d'apporter rapidement les correctifs indiqués à la gestion, ce en collaboration avec les responsables du milieu».

Le conseil d'administration, par la voix de son président, dénonce cette décision et porte plainte auprès du Protecteur du citoyen. La réputation des membres du conseil d'administration est en jeu. Ainsi, une revue de presse des médias locaux fait état d'un milieu profondément choqué. Comme le conseil d'administration n'a jamais été entendu, bien qu'il en ait formellement fait la demande au ministre, il en résulte selon eux une violation de ses

droits. De l'avis de toutes les personnes contactées, un contentieux lointain existe entre le Ministère et la Maison Rouyn-Noranda. De façon générale, la Maison Rouyn-Noranda a fréquemment pris des positions allant à l'encontre des idées reçues.

Tout en reconnaissant que le ministre avait un pouvoir discrétionnaire, le Protecteur du citoyen devait vérifier si l'exercice de ce pouvoir était régulier ou abusif. La mise en tutelle constitue une mesure exceptionnelle qui doit se fonder sur des faits exceptionnels. Depuis 1992, moins de dix tutelles ont été imposées.

En ce qui concerne les services à la clientèle, l'enquête du Protecteur du citoyen s'est faite en même temps que celle de la Commission de protection des droits de la jeunesse, fusionnée depuis à la Commission des droits de la personne. Les conclusions des deux enquêtes sont relativement les mêmes : la Maison Rouyn-Noranda doit remettre à jour certaines de ses façons de faire. Il y a place pour de nettes améliorations, mais ce n'est pas un milieu désorganisé.

Cette conclusion s'impose d'autant plus que la Maison Rouyn-Noranda, comme centre de réadaptation multivocationnel, sert également des personnes ayant une déficience physique, ainsi que des personnes autistes.

Or, selon le directeur général de la Régie régionale de l'Abitibi-Témiscamingue, ces dernières clientèles sont bien servies.

Une tutelle ne peut être décrétée que dans des circonstances exceptionnelles. Or, ce n'est certes pas des déficiences dans la qualité des services qui la justifiaient.

Quant aux activités financières, le Ministère reprochait d'abord la proximité des liens entre le centre et un certain nombre d'organisations satellites, fondations ou corporations privées. Bien que cette proximité, constatée par les enquêteurs du Ministère, ne soit pas le seul irritant, l'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que cet argument constituait un écueil de taille. À ce point que, longtemps avant que soit déposé le rapport du fondé de pouvoir, les plus hautes autorités du Ministère ont utilisé volontairement le terme « promiscuité » pour qualifier le type de relation entre la Maison Rouyn-Noranda et ces corporations, signifiant par là que la cause était entendue : une telle proximité ne pouvait qu'être associée à de la promiscuité, et donc à de la malversation et du détournement de fonds publics à des fins personnelles. On a

même laissé annoncer l'intention de déposer une plainte à l'Ordre des comptables agréés du Québec contre la firme qui avait procédé à la vérification annuelle des livres de la Maison Rouyn-Noranda et des corporations satellites. Il est connu, disait-on, «qu'une firme comptable puisse accepter de tourner les coins ronds dans le but de se conserver certaines clientèles particulièrement rentables».

Le Protecteur du citoyen a pu vérifier cette proximité. Personne ne l'a niée et tout le monde a accepté de conclure des contrats de services et de procéder avec plus de transparence. La question devait toutefois être examinée dans le cadre de la tutelle.

Le fondé de pouvoir du ministre s'est entendu avec ces corporations pour qu'une vérification des livres soit effectuée pour disposer, une fois pour toutes, des questions de malversations. Cette vérification, exécutée à la satisfaction des deux parties, n'a révélé aucun signe de fraude. Il convient alors de demander pourquoi pareille vérification n'avait pu se faire avant la mise en tutelle, épargnant ainsi à l'ensemble des membres du conseil d'administration de la Maison Rouyn-Noranda l'odieux d'une mise en tutelle.

Le Ministère avait également observé d'autres irrégularités. Par exemple, l'existence d'un fonds régional administré depuis plusieurs années par la Régie régionale ne saurait devenir un motif incriminant pour le centre, puisqu'une quinzaine d'autres établissements de la région y contribuaient. Le Ministère a exigé la fin de telles pratiques et tous y ont consenti.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a conclu que la décision du ministre était arbitraire. Comme la tutelle a finalement été levée, il a recommandé au ministre de réitérer au conseil d'administration sa pleine et entière confiance, et ce, par écrit, en insistant sur le caractère particulièrement pénible de ces événements pour des personnes qui, il ne faut pas l'oublier, agissent bénévolement. Le ministre ne partage pas l'opinion du Protecteur du citoyen.

2.3.1.2

Médecine à domicile : réclamation injustifiée

Une corporation a fourni des services de médecine à domicile, de 1978 jusqu'à avril 1994, date à laquelle la Régie régionale de la santé et des services sociaux de la région de Québec décidait de mettre fin au service de médecine à domicile ; ce qui, évidemment, a fait cesser les activités de la corporation. La Régie décidait égale-

ment de lui réclamer la somme de 40 700 \$ pour des subventions versées en trop. La corporation se plaint alors au Protecteur du citoyen.

La Régie avait versé annuellement à la corporation, une subvention pour certains frais d'exploitation. Au cours des dernières années, il avait été convenu que la Régie, sur délégation du ministre de la Santé et des Services sociaux, devrait conclure une entente avec la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec pour permettre à la corporation de recruter des médecins. Or, l'enquête du Protecteur du citoyen a montré que la Régie n'a pas réussi à conclure cette entente. Le recrutement des médecins était donc virtuellement impossible pour la corporation. L'impact était clair : sans médecin, impossible d'offrir quelque service que ce soit.

Par la suite, la Régie a déclaré qu'elle mettait fin à l'existence de la corporation en exerçant son pouvoir sur l'organisation régionale des services de santé. Elle a alors estimé que, de toute façon, le nombre de visites effectuées avait dramatiquement chuté; ce qui démontrait l'inutilité de maintenir la subvention à l'organisme.

Selon le Protecteur du citoyen, à partir du moment où la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* confère au ministre la responsabilité de conclure quelque entente que ce soit avec les fédérations de médecins, il devient dès lors impossible à la corporation de procéder elle-même. Or, pareille entente s'avère cruciale aux activités de cette dernière; on ne peut offrir des visites de médecins à domicile, si le recrutement de médecins est bloqué faute d'entente entre le ministre et la Fédération. Le Protecteur du citoyen trouve abusif que la Régie, parce qu'elle agit comme déléguée du ministre, prétende que l'organisation soit totalement inefficace, puisqu'un élément essentiel échappe à son contrôle.

Après étude des coûts annuels d'opération de la corporation et des subventions annuelles versées par la Régie, le Protecteur du citoyen conclut que, si la Régie pouvait effectivement cesser le versement de toute subvention et ainsi mettre fin aux activités de l'organisme, elle n'avait pas le droit de réclamer le remboursement des subventions. Le Protecteur du citoyen a donc recommandé et obtenu l'annulation de la réclamation.

2.3.1.3

Même pour les médecins, la reconnaissance de droits n'est pas facile

Au début de 1995, le ministre de la Santé et des Services sociaux demandait à l'ensemble des régies régionales du Québec d'établir un plan d'action visant la transformation des réseaux régionaux de services de santé. En plus de permettre la réalisation d'économies importantes, le plan réduirait le nombre de lits de courte durée au profit de lits de longue durée à des fins d'hébergement. Le tout a été amorcé le 1^{er} avril 1996.

Ce plan, en ce qui regarde la région de Québec, prévoyait le maintien du nombre de médecins, et ce, afin d'assurer à ceux qui étaient en poste avant la transformation, un droit de pratique dans un établissement de la région.

Mais, l'accès aux centres hospitaliers a été refusé à certains médecins spécialistes en raison du manque de ressources ou en alléguant leur défaut de compétence.

Ces médecins se sont alors adressés au Protecteur du citoyen. Ceux-ci, malgré leur privilège de pratique, ne pouvaient plus continuer d'exercer leur profession dans la région de Québec en raison de la décision du ministre de la Santé et des Services sociaux de modifier le permis de trois centres hospitaliers, alors que, durant l'année précédente, des médecins en provenance d'autres régions du Québec ou des finissants en médecine avaient été acceptés par les centres hospitaliers de la région.

Il est évident que ces médecins n'étaient en rien responsables de la situation. En conséquence, il était inacceptable que ces citoyens et leurs patients en fassent les frais.

Le Protecteur du citoyen a suggéré au ministre d'obtenir de la Régie régionale l'engagement ferme d'ajuster les ressources des centres hospitaliers qui devaient accueillir les médecins spécialistes dont la situation n'était pas encore réglée. Il a également demandé aux centres hospitaliers de négocier la meilleure voie à suivre pour un règlement rapide et profitable à toutes les parties intéressées. Il a également recommandé que les honoraires professionnels des médecins qui avaient porté leur litige devant les tribunaux leur soient remboursés par le gouvernement, s'ils obtenaient gain de cause par jugement ou par suite d'une entente.

Deux médecins ont alors pu obtenir un privilège de pratique et le ministre a accepté de rembourser la majeure partie des honoraires professionnels et les frais judiciaires qu'ils avaient dû assumer.

Après plusieurs semaines de négociations et après avoir constaté que trois médecins n'avaient toujours pas été réaffectés et qu'aucune offre de règlement ne leur avait été présentée, le Protecteur du citoyen, compte tenu de la gravité de la situation et du manque de sérieux des conseils d'administration dans la recherche de solutions, a recommandé au ministre de déposer une loi spéciale réglant directement le problème.

Le ministre n'a pas suivi cette recommandation, préférant s'en remettre à la décision des tribunaux. En mars 1997, la Commission des affaires sociales donnait raison à l'un des médecins et dénonçait en des termes pour le moins virulents et sans équivoque, le caractère quasi malhonnête de la négociation menée par le conseil d'administration impliqué ; le tribunal reprenait alors l'essentiel des arguments du Protecteur du citoyen. Ce dernier avait estimé qu'il était impossible de justifier les refus des conseils d'administration. Aussi suggérait-il au ministre de s'assurer que les médecins spécialistes non encore rattachés à un centre hospitalier de la région de Québec bénéficient le plus rapidement possible d'une compensation équivalente à l'obtention d'un privilège de pratique.

En ce qui concerne le remboursement des honoraires professionnels et des frais judiciaires, le Protecteur du citoyen maintiendra évidemment cette recommandation pour les autres médecins spécialistes dont la situation n'est pas encore réglée.

2.3.2

LA RÉGIE DE L'ASSURANCE-MALADIE DU QUÉBEC

2.3.2.1

La réduction des services

Les citoyens qui s'adressent à la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ) pour obtenir un remboursement ou une autorisation d'achat d'équipement ou d'aide technique, ont parfois la surprise de constater que le service qu'ils réclament n'est plus assuré ou que sa couverture a été supprimée.

Qu'il s'agisse des limitations au remboursement de services hospitaliers reçus hors Canada, des restrictions apportées aux services de chirurgie buccale et de services dentaires, de la « désassurance » des services optométriques pour certaines groupes d'âge, de la rationalisation de la liste de médicaments, des modifications au programme des appareils de suppléance à une déficience physique, les modifications qui se traduisent par des pertes pour les citoyens sont nombreuses. Aucun droit acquis n'est reconnu aux personnes déjà inscrites à un programme.

De plus, on a parfois modifié l'interprétation de la loi ou des règlements, avec l'effet d'enlever à des citoyens le droit à l'assurance-maladie ; c'est ce qui s'est passé pour les revendicateurs du statut de réfugié politique et pour leurs enfants, même lorsque ces derniers sont nés au Canada et qu'ils y vivent. En effet, avant le mois d'octobre 1995, la Régie de l'assurance-maladie du Québec émettait des cartes d'assurance-maladie aux enfants nés au Canada, donc ayant droit à un passeport canadien, dont les parents n'étaient pourtant pas, par ailleurs, jugés admissibles aux programmes de la RAMQ.

2.3.2.2

L'assurance-médicaments

En juin 1996, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi sur l'assurance-médicaments*. Celle-ci a comme but premier « d'assurer à l'ensemble de la population du Québec un accès raisonnable et équitable aux médicaments requis par l'état de santé des personnes ». La loi instaurait donc au moyen de diverses modalités d'assurance, un régime obligatoire et universel de couverture.

Subsidiairement, le gouvernement entendait également réaliser des économies de l'ordre de quelque 200 millions de dollars annuellement par rapport aux coûts du régime existant précédemment, lequel ne couvrait que les personnes âgées de 65 ans et plus,



les bénéficiaires de la sécurité du revenu, ainsi que des personnes affligées de maladies bien précises, ces dernières recevant gratuitement leurs médicaments des hôpitaux.

Avec la nouvelle loi, la RAMQ assurera la couverture des personnes âgées, des bénéficiaires de la sécurité du revenu, et – il s'agit d'un progrès – de plus de 1 400 000 autres personnes n'ayant pas accès à un régime collectif d'assurances.

Les compagnies d'assurances, pour leur part, outre leurs adhérents actuels, couvriront tous ceux à qui la loi fait obligation d'adhérer à un contrat d'assurance collective, ainsi que les conjoints et enfants des adhérents.

La loi prévoit en outre des modalités précises, pour la partie du régime administré par la RAMQ, en ce qui concerne la prime (175 \$ maximum par année), la franchise (100 \$ par année), le pourcentage maximum de coassurance à être défrayé par l'assuré (25 %), et des plafonds de paiement total pour l'assuré pouvant varier, sur une base trimestrielle, de 50 \$ à 187,50 \$ selon les groupes socio-économiques auxquels appartiennent les assurés (bénéficiaires de la sécurité du revenu, personnes âgées recevant en tout ou en partie le supplément de revenu garanti, autres personnes).

Les compagnies offrant des assurances collectives doivent respecter certaines conditions, telle l'acceptation, sans égard au risque relié à l'état de santé, de toutes les personnes à qui la loi fait obligation d'adhérer et un plafond de paiement maximum de 750 \$ pour une année.

La loi s'est appliquée, dès le 1^{er} août 1996, aux bénéficiaires de la sécurité du revenu et aux personnes âgées.

Du 1^{er} août 1996 au 31 mars 1997, 700 plaintes ont été adressées au Protecteur du citoyen. Ces plaintes révèlent plusieurs grands problèmes, pour la plupart issus des dispositions de la loi elle-même, qui apparaissent être source d'injustice pour plusieurs milliers de citoyens.

2.3.2.2.1

L'étalement des plafonds de franchise et de coassurance

Dans le cadre du régime administré par la Régie, des plafonds de paiement trimestriels ont été prévus en ce qui concerne la franchise et la coassurance. Pour les bénéficiaires de la sécurité du revenu et les personnes âgées recevant la totalité du supplément de revenu garanti, ces plafonds sont de 50 \$. Pour les personnes âgées ne recevant qu'une partie du supplément, ils sont de 125 \$. Pour les autres citoyens adultes, les plafonds sont de 187,50 \$ par trimestre.

Au sein de la clientèle des bénéficiaires de la sécurité du revenu et des prestataires du supplément de revenu garanti, les personnes pour qui les coûts de médicaments sont élevés peuvent être appelées à acquitter en une seule fois le montant de leur contribution pour un trimestre entier. Plusieurs d'entre elles, étant donné la précarité de leurs ressources financières, ont alors le choix, comme elles le disent elles-mêmes, entre «manger ou se soigner». Les médias ont fait état de plusieurs situations dramatiques à cet égard.

De l'avis du Protecteur du citoyen, ces personnes pourraient plus facilement payer leur dû si le plafond trimestriel était remplacé par un plafond mensuel. Les grands consommateurs de médicaments pourraient aussi bénéficier de cet étalement; ceci non seulement constituerait pour eux un allègement du fardeau financier mais, à moyen terme, préviendrait des risques d'hospitalisation causés par la privation.

Le ministre s'est finalement rangé aux arguments du Protecteur du citoyen. Depuis le 1^{er} juillet 1997, la loi établit l'étalement mensuel pour tous les bénéficiaires du régime.

2.3.2.2.2 Des plafonds différents pour des situations financières analogues

Par ailleurs, ces plafonds de paiement, réduits pour certains, ne le sont pas pour d'autres aux ressources identiques. En effet, des travailleurs, des chômeurs, des pensionnés ont souvent des revenus identiques aux clientèles à qui des réductions des plafonds de paiement ont été accordées. Or ces gens ne peuvent bénéficier de l'allègement de contribution consenti aux autres. Cette situation est inacceptable. Le Protecteur du citoyen croit que les plafonds de franchise et de coassurance doivent leur être appliqués.

2.3.2.2.3 Les étudiants font bande à part

Le régime est décrit comme universel. Or, la RAMQ refuse d'inscrire les étudiants non couverts par le régime d'assurance-médicaments de leurs parents²¹ et qui ont droit à l'aide financière aux étudiants, parce que ces derniers sont pris en charge par le ministère de l'Éducation (MEQ). De ce fait, cette couverture est assimilée à un régime collectif privé. Le même gouvernement gère donc à la fois un régime public et un régime «privé» d'assurance-médicaments. Lors de la modification du Règlement sur l'aide financière aux étudiants, le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère de l'Éducation d'accepter ces étudiants dans le régime public et de leur accorder les mêmes conditions que celles prévues pour les assistés sociaux.

Les étudiants ne furent pas intégrés au régime public et le règlement²² prévoit maintenant que, pour l'année financière 1997-1998, le montant à assumer par les étudiants pour leurs frais de médicaments sera haussé de 100 à 200 \$, étalé en tranches trimestrielles de 66 \$. À l'égard du plafond de franchise et de coassurance, leur situation devient donc similaire à celle des assistés sociaux. Toutefois, les étudiants seraient les seuls, dans un régime administré par l'État, à devoir assumer la totalité du premier 66 \$ à chaque trimestre. Pour la majorité d'entre eux, cette disposition équivaudra à ne bénéficier d'aucune couverture d'assurance et à devoir

21. La *Loi sur l'assurance-médicaments* prévoit qu'un étudiant célibataire sans enfant est couvert par le régime de ses parents, que ceux-ci soient assurés dans le régime privé ou le régime public.

22. *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide financière aux étudiants*, Gazette officielle du Québec, 7 mai 1997, 129^{ème} année, n° 18.

défrayer la totalité de leurs frais de médicaments. Bien plus, les étudiants qui reçoivent de l'aide sous forme de prêt, auront à rembourser ultérieurement leurs achats de médicaments. Ce traitement est manifestement injuste.

2.3.2.2.4

Les assurances collectives : des « forfaits » obligatoires

Tous ceux qui ont accès à une assurance collective doivent maintenant obligatoirement y adhérer et y inscrire leurs conjoint et dépendants. Or, peu de régimes d'assurance collective offrent à leurs clients de n'adhérer qu'à une assurance-médicaments. Ces régimes constituent généralement des forfaits où les adhérents doivent prendre «en bloc» l'assurance-médicaments et d'autres protections reliées au domaine de la santé, tels le remboursement de services reçus hors Québec, le coût d'une chambre d'hôpital, d'une infirmière privée, de soins chiropratiques, de soins dentaires, etc.

Or, les primes à payer n'ont rien de commun avec ce qu'il en coûterait si les personnes tenues de souscrire au régime avaient le choix de ne souscrire qu'à une assurance-médicaments. Dans un cas porté à l'attention du Protecteur du citoyen, un travailleur à temps partiel, au revenu annuel approximatif à 20 000 \$, s'est vu obligé de défrayer une prime supplémentaire de 1 400 \$ pour couvrir sa femme et un enfant.

Ces situations sont inacceptables. Le système est absurde : une loi instaurant l'assurance-médicaments a un effet pervers si elle oblige des gens à acheter une gamme de protections additionnelles qui n'ont rien à voir avec l'objet de la loi.

En somme, les plafonds actuels applicables aux démunis, l'absence de plafond pour les démunis sans statut, l'injustice créée aux étudiants pauvres constituent un accroc à l'esprit de l'article 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, en plus d'être déraisonnables. De plus, l'obligation de souscrire à des plans d'assurance étrangers aux médicaments constitue un détournement de la loi et une atteinte au droit à l'égalité. Cette situation préoccupe grandement le Protecteur du citoyen.

2.3.2.2.5

La confidentialité

Un des effets d'importance, non désiré, de l'instauration du régime a été de mettre en danger, pour certains, le respect du droit à la vie privée, tel que reconnu lui aussi par la *Charte des droits et libertés de la personne*. En effet, dans le régime précédent,

dent, les médicaments pour certaines maladies graves dont, entre autres le SIDA, étaient fournis aux patients par les hôpitaux. Depuis janvier 1997, les factures de ces médicaments maintenant obtenus en pharmacie doivent être transmises soit à la RAMQ, soit à la compagnie d'assurances dans les cas où les personnes adhèrent à une protection collective.

Or, il a été porté à l'attention du Protecteur du citoyen que les employeurs participent parfois à la gestion du régime collectif d'assurances en vigueur dans leur entreprise, en assumant certaines tâches administratives, telles la collecte et la transmission des factures à la compagnie. Comme il est facile pour une personne intéressée de découvrir la maladie dont souffre un individu, en prenant connaissance de sa réclamation, plusieurs craignent que l'employeur, une fois informé de leur maladie, prenne à leur endroit des mesures pouvant aller jusqu'au congédiement, en utilisant même, le cas échéant, de faux prétextes. Les préjugés étant encore nombreux dans notre société à l'égard de certaines maladies, force est d'admettre que les appréhensions de ces gens peuvent être souvent fondées.

C'est pourquoi, le gouvernement se doit de remédier à cette situation, laquelle a été engendrée par le nouveau régime d'assurance-médicaments, et de faire en sorte que soit bien respecté le droit de chacun à la vie privée, prévu par la Charte.

2.3.2.2.6 Les réponses aux demandes du Protecteur du citoyen se font attendre

Le Protecteur du citoyen est intervenu à trois reprises auprès du ministre de la Santé et des Services sociaux afin que soient comblées toutes ces lacunes. Les médias publièrent d'ailleurs, en tout ou en partie, quelques-uns des échanges intervenus entre le Protecteur du citoyen et le ministre à cet effet.

Certaines mesures palliatives et temporaires ont été retenues par le ministre, telle par exemple, une sorte de mécanisme de médiation en collaboration avec l'Association canadienne des compagnies d'assurances des personnes, à l'intention de ceux et celles qui subissent de très fortes augmentations de prime de leur régime collectif d'assurances.

Toutefois, le Protecteur du citoyen déplore l'insensibilité de l'Administration qui, à ce jour, s'est limitée à établir l'étalement mensuel. Pour le reste, l'objectif «d'assurer à l'ensemble de la

population du Québec un accès raisonnable et équitable aux médicaments requis par l'état de santé des personnes», que l'on retrouve dans cette nouvelle loi, risque de n'être que des mots pour les citoyens qui doivent subir ces préjudices, au vu et au su des décideurs.

2.3.2.3 **Quelques cas particuliers**

2.3.2.3.1 **Un Québécois errant**

Lorsqu'il consulte un médecin, un sans-abri de la région de Québec constate que sa carte d'assurance-maladie n'est plus valide depuis deux ans. Pour le réinscrire, la RAMQ exige une preuve de résidence qu'il ne peut évidemment fournir.

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que le citoyen obtient le gîte et le couvert au rythme des saisons et de ses goûts. De façon générale, il ne vit pas longtemps au même endroit. Par ailleurs, il n'est pas prestataire de la sécurité du revenu, puisqu'il a certains avoirs à la banque; aucun agent d'aide sociale ne peut donc confirmer qu'il vit en permanence à Québec.

Le Protecteur du citoyen demande à la RAMQ de rencontrer le citoyen et de trouver avec lui une solution à son problème. La Régie a finalement accepté de renouveler sa carte. Il était évident que, malgré son style de vie marginal, cette personne vivait au Québec.

2.3.2.3.2 **Qui s'instruit s'enrichit ? Pas toujours**

Un professeur d'université s'absente temporairement du Québec, comme sa convention collective le prévoit, pour une année. Il se rend dans une université étrangère pour faire de la recherche. Il demeure à l'emploi de son université, au Québec. Sa fille, qui l'accompagne, consulte un médecin. Son père acquitte les coûts et présente sa réclamation à la RAMQ qui refuse de le rembourser. Il s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

Le père invoque le règlement qui prévoit qu'une personne qui séjourne hors du Québec 183 jours ou plus par année conserve sa qualité de personne qui réside au Québec, et donc demeure admissible à l'assurance-maladie, si elle est inscrite comme étudiant dans un établissement d'enseignement et poursuit un programme d'études hors du Québec. La Régie a alors remboursé les coûts réclamés, après avoir obtenu la preuve de l'inscription et de la fréquentation d'un collège.

2.3.2.3.3

La goutte qui aurait pu faire déborder le vase

Une citoyenne doit prendre régulièrement un médicament qui pallie une déficience de la glande hypophyse. Depuis 19 ans, elle prend le médicament sous forme de gouttes. Elle développe cependant, peu à peu, une intolérance à ces gouttes et le médicament devient inefficace. Or, le médicament est offert sous deux autres formes : en injection et en comprimé. Celui qu'assure la Régie est disponible en injection, mais elle ne couvre pas le comprimé.

Aveugle, la dame ne peut s'administrer cette injection sans danger. Son pharmacien lui a donné quelques comprimés en l'avissant que, s'il n'était pas remboursé par la Régie, elle devrait en défrayer le coût. Madame est prestataire de la sécurité du revenu et ne peut donc en assumer le coût. À cause de son handicap, son médecin a demandé à la RAMQ de faire exception. Cette demande est sous étude depuis sept semaines lorsqu'elle fait appel au Protecteur du citoyen. Celui-ci juge que la situation commandait de faire preuve de jugement. La RAMQ a finalement remboursé le pharmacien et a autorisé les achats à venir.

2.3.2.3.4

Un médecin mal traité

La RAMQ refuse d'acquitter les honoraires d'un médecin qui a rendu des services dans un hôpital public. Elle invoque que le délai de réclamation est échu et que ce retard à la produire est injustifié.

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que le conseil d'administration de l'hôpital a autorisé ce médecin à y pratiquer à titre d'omnipraticien. L'établissement a implanté un nouveau service auquel le médecin a accepté de participer. Tant le directeur des services professionnels que le chef de département clinique acceptent qu'il y travaille et reconnaissent qu'il a effectué les actes pour lesquels il réclame ses honoraires. Toutefois, il semble qu'il devait obtenir des priviléges de pratique distincts, c'est-à-dire de spécialité, émis également par le conseil d'administration, pour être remboursé. Son droit de pratique comme omnipraticien n'était pas suffisant, et les personnes en autorité dans l'établissement ne semblaient pas être au courant de cette obligation.

Lorsque le médecin a facturé ses services à la RAMQ, cette dernière a refusé de prendre sa demande de paiement en considération et l'en a informé par l'inscription d'un code informatique sur son bordereau de retour. Le médecin a alors vérifié la signification du

message numérique ; ce message n'avait aucun sens et ne pouvait vraisemblablement pas s'appliquer. Un responsable de la compagnie de facturation lui a avoué ne pas comprendre l'erreur. Convaincu que cela ne le concernait pas, le médecin a cessé de s'en préoccuper.

À la fin de l'année fiscale, il constate qu'il n'a pas été rémunéré pour les actes effectués dans le nouveau service. Il en avise la Régie qui refuse de reconsidérer sa facturation.

Le Protecteur du citoyen trouve la décision déraisonnable. Le médecin a réellement fourni les services avec l'aval des responsables de l'établissement. Il les a facturés à la Régie qui l'a informé d'une erreur par un code informatique incompréhensible. Elle a finalement remboursé les services rendus.

2.3.3

LE CURATEUR PUBLIC

Il faut faire preuve de vigilance accrue quand il s'agit de faire respecter les droits individuels des personnes qui éprouvent des problèmes de santé mentale car, par définition, leurs droits, lorsqu'elles sont sous curatelle, sont déjà réduits. C'est ce souci qui a guidé l'intervention du Protecteur du citoyen devant la Commission parlementaire des affaires sociales concernant le projet de *Loi sur la protection des personnes atteintes de maladie mentale et modifiant diverses dispositions législatives* (projet de loi 39). C'est également cette même préoccupation qui l'anime lorsqu'il analyse les plaintes qui lui sont soumises à l'égard du Curateur public.

2.3.3.1

Le projet de *Loi sur la protection des personnes atteintes de maladie mentale et modifiant diverses dispositions législatives*: un titre à revoir, des précisions à apporter

La personne atteinte de maladie mentale est très vulnérable et souvent n'est pas en mesure de défendre ses droits. Lorsque son état mental présente un danger pour elle-même ou pour d'autres, elle peut être mise sous la garde d'un établissement de santé et de services sociaux et être contrainte de subir un examen psychiatrique. Il va de soi qu'on porte alors atteinte à ses droits fondamentaux. Afin de compléter les dispositions du *Code civil du Québec* sur ce sujet, le ministre de la Santé et des Services sociaux a présenté le projet de loi 39 *Loi sur la protection des personnes atteintes de maladies mentales et modifiant diverses dispositions législatives*.

Dans un contexte où se prépare une deuxième vague de désinstitutionnalisation de ces personnes, et où plusieurs de celles qui ont quitté ces institutions se retrouvent, parfois, dans un centre de détention ou à l'urgence d'un hôpital, le Protecteur du citoyen a jugé essentiel que la loi assure au plus haut point le respect des droits fondamentaux des personnes atteintes de maladie mentale.

Comme le titre d'une loi peut servir, en cas de doute, à son interprétation, le Protecteur du citoyen a proposé²³ qu'il soit revu. D'abord, parce que le projet de loi ne vise pas la protection de

23. Voir document «Quelques commentaires du Protecteur du citoyen sur le projet de *Loi sur la protection des personnes atteintes de maladie mentale et modifiant diverses dispositions législatives*», février 1997, disponible au bureau du Protecteur du citoyen.

toutes les personnes atteintes de maladie mentale, mais seulement de celles qui sont contraintes à subir un examen psychiatrique ou qui doivent être mises sous garde lorsque, en raison de leur état mental, elles représentent un danger pour elles-mêmes ou pour autrui. Le titre devrait donc mettre l'accent sur la protection des droits de ces personnes et mieux définir la situation de danger qui justifie de porter atteinte à certains de leurs droits fondamentaux.

De plus, les contraintes imposées aux personnes atteintes de maladie mentale, tant pour des examens médicaux que pour une mise sous garde, doivent être le plus rapidement possible soumises à l'autorisation du tribunal, porter le moins possible atteinte à leurs droits fondamentaux et cesser dès qu'elles ne sont plus nécessaires. Le Protecteur du citoyen a rappelé que les mesures à l'égard des personnes souffrant de maladies mentales ne doivent être prises que dans des circonstances exceptionnelles et non pas par commodité administrative.

Pour le Protecteur du citoyen, le projet de loi doit assurer aux personnes atteintes de maladie mentale une véritable protection, lorsqu'elles représentent un danger sérieux et immédiat et qu'elles doivent être prises en charge ; il doit imposer tout particulièrement aux professionnels de la santé, aux établissements de la santé et des services sociaux et aux forces de l'ordre un message clair à l'effet qu'un souci constant de la protection des droits fondamentaux de ces personnes doit être de la plus haute importance.

2.3.3.2

Le droit de s'opposer doit être reconnu

Un homme âgé communique avec le Protecteur du citoyen, affirmant être gardé contre son gré dans un centre hospitalier de soins de courte durée. L'enquête montre que le citoyen y avait été conduit par des représentants du CLSC après qu'il ait été évincé de son logement à la suite d'une décision de la Régie du logement. Le CLSC avait entrepris des démarches en vue de l'ouverture d'un régime de protection en faveur de cet homme. Peu après, le tribunal a effectivement nommé le Curateur public tuteur à sa personne et à ses biens. Le citoyen a alors été orienté vers un centre d'hébergement de longue durée.

Tout en admettant être incapable de vivre seul en logement, le citoyen manifeste à maintes reprises son désaccord avec la décision du Curateur. Il souhaite obtenir une aide domestique, sur une base bénévole, qui agira également comme accompagnateur et qui vivra avec lui en permanence. Il ne veut pas en assumer les

coûts. Ce qui l'irrite le plus dans le fait d'être hébergé dans un centre public est de devoir acquitter les coûts qui y sont inhérents. Pour lui, les frais d'hébergement sont trop élevés. Il est convaincu que cela lui coûtera moins cher de vivre chez lui. Il refuse de considérer que les soins et les services offerts dans ce nouveau milieu lui assurent une vie sécuritaire.

Le *Code civil du Québec* prévoit que l'autorisation du tribunal est nécessaire pour prodiguer des soins à une personne lorsque la personne inapte «oppose un refus persistant»²⁴. Or, le Curateur croyait qu'il ne lui appartenait pas d'entreprendre une telle démarche. Le Protecteur du citoyen a donc suggéré à l'établissement de le faire et demandé au Curateur d'assigner un procureur pour représenter les intérêts du citoyen. Ce qui fut fait.

2.3.3.3

Le droit à l'information

Un citoyen représenté par le Curateur public demande à ce dernier l'accès à son dossier médical. Celui-ci refuse. En effet, même si l'accès à ce document est, en principe, reconnu à tous, le Curateur peut «refuser momentanément de donner communication à une personne qu'il représente d'un renseignement de nature médicale ou sociale qui le concerne lorsque, de l'avis d'un médecin traitant, il en résulterait un préjudice grave pour sa santé. Le Curateur public doit, toutefois, sur recommandation du médecin traitant, déterminer le moment où ce renseignement pourra être communiqué et en aviser la personne qui en fait la demande»²⁵.

La vérification du dossier confirme que le médecin traitant avait donné un avis défavorable. Les éléments sur lesquels il s'appuyait apparaissaient cependant peu convaincants. Par ailleurs, le Curateur n'avait pas informé le plaignant du moment où il entendait réévaluer sa décision.

De l'avis du Protecteur du citoyen, la restriction au droit à l'information devrait être limitée dans le temps et être motivée par la crainte d'un préjudice grave. Cette disposition a été adoptée dans le seul but de protéger la personne. Le Curateur public a alors accepté d'examiner à nouveau le dossier et a finalement autorisé le citoyen à consulter son dossier.

24. Art. 16 CCQ

25. Art. 53, *Loi sur le Curateur public*, L.R.Q., c.C-81

2.3.3.4

Les méthodes aversives : le moins possible

Une dame rencontre son frère dans le centre-ville de Montréal. Celui-ci est schizophrène et est sous la protection du Curateur public. Comme il vit dans un pavillon psychiatrique, elle ne s'explique pas sa présence à cet endroit. Elle s'informe donc au Curateur public de la situation.

Elle apprend alors que l'équipe de soins avait appliqué à son frère une thérapie de type aversif consistant à punir la personne dans le but de modifier un comportement jugé inacceptable. On avait donc obligé le jeune homme à quitter le Pavillon pour une période de 48 heures en lui donnant les coordonnées de la Maison du Père²⁶.

Informé de la situation quelques jours après l'événement, le Curateur public avalise la décision. La famille demande l'intervention du Protecteur du citoyen.

L'enquête confirme les faits. Pourtant, en 1989, le Curateur public avait adopté des règles sur les mesures aversives, qui précisait que ces thérapies devaient faire partie d'un programme thérapeutique, être supervisées par des professionnels, n'être utilisées qu'en dernier ressort et accompagnées de renforcements positifs.

Le Curateur public prétendait que, dans ce cas particulier, il ne s'agissait pas de l'utilisation d'une mesure aversive mais d'une méthode visant à corriger un comportement répréhensible. Cette distinction est apparue peu convaincante au Protecteur du citoyen. Il a alors obtenu, en accord avec la famille et le Curateur public, le transfert du jeune homme dans un autre établissement, puisque la relation de confiance était rompue. Par ailleurs, le Curateur public doit revoir ses règles en la matière et ne pas hésiter, au besoin, à porter plainte contre un établissement du réseau. Un dossier que le Protecteur du citoyen a l'intention de suivre de près.

2.3.3.5

Les personnes handicapées ont aussi droit à la vie

Un jeune homme, sous la protection du Curateur public et hébergé dans hôpital psychiatrique, a été transféré dans un hôpital de courte durée, à la suite de problèmes cardiaques. Il y est traité à l'unité des soins intensifs. Son médecin a demandé au

26. Cette maison accueille les itinérants.

Curateur public l'autorisation de ne pas le réanimer en cas d'arrêt cardiorespiratoire. La famille n'a pas été avisée de la détérioration de l'état de santé du jeune homme et de son transfert vers un autre centre. Elle l'a appris lorsque le frère de celui-ci a effectué une visite à l'hôpital psychiatrique. Le responsable de l'unité de soins lui a indiqué que son obligation était d'informer le représentant légal, soit le Curateur public. Le frère s'informe donc auprès de ce dernier et prend alors connaissance de la demande du médecin, acceptée par le Curateur, de ne pas intuber le jeune handicapé, ni de le réanimer en cas d'arrêt respiratoire.

La famille demande alors au Curateur de retirer cette autorisation. Un mois plus tard, celui-ci modifie l'autorisation donnée, en la limitant à la non-réanimation en cas d'arrêt cardiorespiratoire. Si le jeune homme avait besoin d'une intubation à cause de problèmes pulmonaires autres qu'un arrêt cardiorespiratoire, elle devra être pratiquée. La famille est toujours insatisfaite d'une telle autorisation.

Il aura fallu l'intervention du Protecteur du citoyen et treize mois d'attente pour que le Curateur public respecte la volonté de la famille. En effet, le Protecteur du citoyen ne pouvait partager le point de vue du Curateur à l'effet que les intérêts du jeune handicapé seraient mieux protégés par une absence de traitement ou d'intervention visant à le maintenir en vie.

Le Protecteur du citoyen avait déjà soulevé cette question éthique dans son dernier rapport annuel. Le Protecteur du citoyen invite le Curateur public à trouver une solution acceptable lorsque les proches ne partagent pas l'avis de l'équipe médicale.

2.3.4

L'OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC

En raison des coupures budgétaires, l'Administration a parfois tendance à rendre des décisions qui ne donnent pas priorité au mieux-être des personnes.

2.3.4.1

L'économie des ressources... au détriment du citoyen

Un jeune homme de 18 ans, paralysé, se déplace en fauteuil roulant et la sévérité de son handicap exige qu'il soit accompagné. Il fréquente une institution d'enseignement où ses heures de cours sont irrégulières. Son père s'occupe de son transport puisque, en raison des délais, le transport public adapté s'est avéré inadéquat.

À la fin de l'année 1992, le père demande de l'aide financière à l'Office des personnes handicapées du Québec pour l'adaptation d'un véhicule, en vue de faciliter les déplacements de son fils. Un véhicule peut, dans ce cas, être adapté soit par la surélévation du toit, soit par l'abaissement du plancher. La seconde option est plus coûteuse. Puisque le jeune homme a peu de flexibilité au niveau du cou et des membres supérieurs, la surélévation du toit l'empêche de voir dehors lors de promenades en voiture, les fenêtres du véhicule n'étant pas modifiées. Sur avis d'un ergothérapeute, le père avise l'Office de son intention de faire abaisser le plancher de la voiture. De plus, il a investi 2 500 \$ dans l'achat d'un abri d'auto de dimensions spéciales, en fonction du déploiement d'une rampe d'accès. Il demande également le paiement d'un fauteuil de douche.

L'Office a répondu aux parents qu'il ne pouvait accorder la subvention, car les demandes d'aide sont nombreuses et sont traitées par ordre d'arrivée. Il a donc inscrit la demande d'aide sur une liste d'attente²⁷.

Au printemps 1995, n'ayant toujours pas de nouvelles et à bout de patience, les parents du jeune homme font appel au Protecteur du citoyen. Ils se plaignent du manque de soutien et de collaboration de la part d'un organisme voué à la défense et à la pro-

27. En octobre 1991, l'OPHQ transférait à la Société d'habitation du Québec (SHQ) le programme d'adaptation de domicile pour les personnes handicapées. La SHQ présente le même problème de liste d'attente. Au 31 octobre 1996, le délai d'attente était de 24 mois et 2 691 personnes étaient inscrites. À noter qu'au moment du transfert, les noms de 1 115 personnes étaient sur la liste.

motion des droits des personnes handicapées. La situation est urgente. Leur fils doit entreprendre des cours universitaires à l'automne. Le transport du jeune handicapé est de plus en plus difficile pour le père.

Sur recommandation d'un deuxième ergothérapeute, qui privilégie l'abaissement du plancher, le père fait donc adapter son véhicule, en juillet 1995, au coût de 13 500 \$.

Ignorant la recommandation de l'ergothérapeute, l'Office n'alloue que 10 500 \$. Il accorde aussi la subvention pour le fauteuil de douche, mais quatre ans après la demande initiale.

Selon le Protecteur du citoyen, l'Office ne pouvait choisir la solution la moins coûteuse, sans se préoccuper des besoins réels du citoyen. De cette façon, il n'a pas rempli adéquatement sa mission de contribuer au mieux-être des personnes. En août 1996, le Protecteur du citoyen a recommandé le plein paiement des coûts de l'adaptation du véhicule. L'Office a finalement remboursé le solde de 3 000 \$.

2.4.1**LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION****2.4.1.1****Commentaires généraux**

Lors du dépôt de son rapport final, à l'automne 1996, la Commission des États généraux sur l'éducation a souligné l'importance de réaffirmer l'idéal de démocratisation mis de l'avant par le rapport Parent, en 1964, et d'en mettre en œuvre les aspects inachevés, ainsi que le système d'éducation puisse contribuer à la construction d'une société plus juste, plus démocratique et plus égalitaire. À cet égard, la Commission rappelait la nécessité de poursuivre les efforts vers un plus grand accès à l'éducation et celle de s'orienter vers le succès. À l'instar du Protecteur du citoyen, la Commission a mis en garde la ministre de l'Éducation sur le danger d'une école à deux vitesses, sur les limites du désengagement de l'État face à la promotion de l'égalité des chances et sur les effets négatifs de l'exclusion.

Dans la foulée de ce rapport, la ministre de l'Éducation a déposé deux documents visant la réforme de l'éducation. Le premier, en novembre 1996, concerne spécifiquement l'aide financière aux étudiants, et le second, en février 1997, l'ensemble du système éducatif, de la maternelle à l'université. Le Protecteur du citoyen est intervenu sur quelques aspects de cette réforme, dont l'accès aux études supérieures et le rôle du Ministère dans la promotion de l'égalité des chances et l'imputabilité des commissions scolaires.

Le Protecteur du citoyen a déploré l'inexistence de recours adéquats au bénéfice des citoyens qui traitent avec le Ministère, particulièrement au moment d'une réforme majeure des structures et des rôles des divers acteurs. Par ailleurs, les limitations de l'accès aux études supérieures compromettent, pour les citoyens défavorisés, l'accès à la formation continue.

2.4.1.2 L'aide financière aux étudiants

2.4.1.2.1 Objectif de l'aide financière

Le régime d'aide financière aux étudiants vise à assurer l'accès à l'éducation supérieure de ceux dont les ressources sont insuffisantes. Il faut maximiser l'égalité des chances, le tout conformément à l'article 36 de la *Charte canadienne des droits et libertés* où les gouvernements canadiens et provinciaux s'engagent à promouvoir l'égalité des chances et à l'article 40 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

2.4.1.2.2 Caractéristiques générales des étudiants

Ce n'est pas la durée des études qui nuit à l'intégration sur le marché du travail, mais bien l'âge auquel le candidat obtient son diplôme. Ainsi, plus la personne est âgée, plus il lui sera difficile de trouver un emploi²⁸. De plus, le nombre de trimestres requis pour l'obtention d'un diplôme augmente avec l'âge.

Actuellement, on étudie davantage à temps partiel ; ce qui, combiné aux contraintes du marché du travail, a pour effet de réduire l'endettement.

2.4.1.2.3 Caractéristiques des étudiants qui requièrent de l'aide financière

Selon une étude réalisée en mai 1996²⁹, auprès d'une clientèle universitaire, les étudiants qui reçoivent une aide financière du gouvernement n'habitent généralement pas avec leurs parents, ont plus de responsabilités parentales et proviennent d'un milieu socio-économique moins favorisé. En effet, un étudiant sur trois est issu d'une famille dont le père est ouvrier spécialisé, semi ou non spécialisé.

Cette étude souligne aussi que le niveau d'endettement des étudiants défavorisés est dramatique.

28. AUDET M., *Les effets du type de fréquentation des études et de leur durée sur l'intégration du marché du travail des personnes diplômées de l'université*, ministère de l'Éducation, Direction générale des affaires universitaires et scientifiques, avril 1994.
29. GROUPE CODEVIE, *Le monde étudiant à la fin du XX^e siècle : rapport final sur les conditions de vie des étudiants universitaires dans les années quatre-vingt-dix*, Département de sociologie, Université de Montréal, mai 1996.

2.4.1.2.4

Les orientations de la réforme : risque de dérapage

Des mesures visent à favoriser la réussite, comme des frais spéciaux pour les cours non réussis au collégial, la réduction des trimestres d'admissibilité au régime d'aide financière et le plafonnement des prêts pour chaque cycle d'enseignement.

Le Protecteur du citoyen a remarqué que ces mesures qui, pour la majorité d'entre elles, visent exclusivement les bénéficiaires du régime d'aide financière aux étudiants, risquent d'être discriminatoires. Pourtant, « L'instruction constitue l'un des plus importants facteurs du développement social en général et de réduction des inégalités économiques et sociales en particulier »³⁰.

Les étudiants qui ont besoin d'aide financière seront, par conséquent, les seuls à être soumis au critère de réussite dans le temps imparti et s'endetteront davantage. En effet, depuis quelques années, les trimestres d'admissibilité à l'aide sous forme de prêt et bourse sont grandement réduits. Depuis le 1^{er} mai 1997, lorsque l'étudiant a besoin de plus de temps que celui normalement alloué à l'obtention du diplôme, l'aide est versée sous forme de prêt et bourse pour un seul trimestre additionnel. Au-delà de cette période, l'aide est entièrement versée en prêt pour un maximum de deux trimestres, après quoi, l'étudiant doit se débrouiller sans aide gouvernementale. Cette politique aggrave l'endettement des étudiants qui, pour plusieurs, ont des responsabilités familiales les obligeant à allonger leurs études.

De plus, les études horizontales ne leur seront accessibles qu'en empruntant ailleurs, malgré l'aide financière gouvernementale. En effet, les détours par un autre programme, afin d'atteindre un programme contingenté, ne leur seront plus possibles étant donné le nombre réduit de trimestres d'admissibilité et les plafonds d'endettement par cycle d'enseignement. Les étudiants mieux nantis pourront prolonger leurs études et cumuler les diplômes, même contingentés. Ils pourront donc accroître leurs chances d'accéder aux meilleurs emplois.

Par ailleurs, l'exclusion plus rapide du régime des prêts et bourses forcera les étudiants aux ressources financières limitées à opter pour les études à temps partiel. La prolongation des études

30. MELLOUKI, M., *L'éducation : facteur de mobilité ou de reproduction sociale ?* tiré de CLOUTIER, R. et al, *Analyse sociale de l'éducation*, Québec, Les éditions du Boréal Express, 1983, p.112.

retardera l'obtention du diplôme et nuira à leur intégration. En limitant l'accès à l'aide financière, on favorisera le décrochage. Cercle infernal s'il en est un. «Avec la pauvreté, ce sont tous les autres désavantages sociaux qui se transmettent d'une génération à l'autre... Pauvreté et décrochage scolaire font partie de la spirale de la pauvreté»³¹.

Le Protecteur du citoyen estime qu'il faut orienter les étudiants vers le succès, sans pour autant sacrifier l'accès aux études. Même si certains étudiants peuvent abuser du système éducatif, ce n'est pas par le biais de l'aide financière gouvernementale qu'il faut corriger les lacunes du système éducatif sur le plan de la réussite.

2.4.1.3 Parmi les plaintes reçues...

2.4.1.3.1 On ne peut toujours s'offrir le luxe d'attendre

Chaque année, le Protecteur du citoyen reçoit des plaintes d'anciens prestataires de la sécurité du revenu qui effectuent un retour aux études. Ces étudiants n'ont plus droit à l'aide sociale et sont pris en charge par le régime d'aide financière aux étudiants. Il arrive que le ministère de l'Éducation tarde à leur verser l'aide financière ; ce qui les place dans des conditions financières plus que précaires. Ainsi, beaucoup d'entre eux sont contraints de recourir aux congrégations religieuses ou à se présenter dans les différents comptoirs alimentaires pour se nourrir. D'autres doivent abandonner leurs études. Encore cette année, le Protecteur du citoyen est intervenu afin que leurs demandes d'aide soient traitées de façon prioritaire.

Il a recommandé au Ministère de revoir la section du formulaire de demande d'aide qui vise les ex-prestataires de la sécurité du revenu, afin d'éviter des demandes de renseignements inutiles et, conséquemment, des délais indus dans le traitement des demandes. Le Ministère doit s'assurer de l'harmonisation entre le programme de la sécurité du revenu et celui de l'aide financière aux étudiants, afin de garantir la continuité du versement des sommes d'argent nécessaires pour entamer et poursuivre des études.

31. MOREAU, L., *La pauvreté et le décrochage scolaire ou la spirale de l'exclusion*, ministère de la Sécurité du revenu, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, nov. 1995, p.12.

Les interventions du Protecteur du citoyen ont permis l'adoption de mesures, annoncées en novembre 1996, permettant de regrouper et préidentifier ces demandes en vue de les traiter dans un délai de deux semaines.

2.4.1.3.2 La norme, toujours la norme

Une étudiante universitaire demande de l'aide financière pour l'année 1996-1997, dans le délai prévu, soit avant le 30 juin 1996. À la fin juillet, elle apprend que le Ministère a suspendu l'étude de sa demande parce qu'il manque des documents. Le Ministère exige une attestation des revenus de son père. Or, sa mère est célibataire et monoparentale. L'étudiante n'a jamais vécu avec le père ni reçu de pension alimentaire de sa part, mais le nom du père est inscrit sur le certificat de naissance. À la demande d'aide financière, la mère avait joint une lettre expliquant la situation familiale de l'étudiante, mais le Ministère avait jugé cette explication insuffisante.

L'étudiante soutient qu'elle ne peut fournir de preuve sur les ressources financières de son père. Le Ministère refuse de lui accorder l'aide. Elle s'en plaint alors au Protecteur du citoyen.

Celui-ci a demandé à la mère de produire une déclaration sous serment afin d'expliquer la situation familiale particulière, puisque le formulaire administratif ne prévoyait pas ce cas d'exception. Afin d'éviter que la mère soit tenue de fournir chaque année une déclaration sous serment, le Ministère a accepté qu'on utilise le formulaire.

Finalement, le Ministère a accordé à l'étudiante un prêt de 564 \$.

2.4.1.3.3 Une erreur dans la transcription des données

En septembre 1996, le ministère de l'Éducation réclame d'une citoyenne, qui avait terminé ses études en juin, une bourse versée en trop de 3 430 \$, pour l'année scolaire 1995-1996. La citoyenne avait alors reçu une bourse d'études de 5 700 \$ et, dans son formulaire de déclaration de situation réelle adressé au Ministère, elle n'avait déclaré aucun revenu.

Sa déclaration de revenus indiquait que le montant reçu constituait une bourse. Le Ministère avait erronément considéré cette bourse comme un revenu d'emploi. Comme la citoyenne vit d'aide sociale depuis juillet et qu'elle doit commencer le remboursement de sa dette d'études dès janvier 1997, elle avise le Ministère qu'elle

ne peut rembourser pour le moment. Elle s'adresse alors au Protecteur du citoyen qui a fait annuler la réclamation.

2.4.1.3.4

Des exigences abusives

En octobre 1995, un étudiant inscrit à un programme d'études intensives demande de l'aide financière pour le trimestre d'hiver 1996. En février 1996, le Ministère lui refuse l'aide parce qu'il n'est pas citoyen canadien. L'étudiant prouve alors sa citoyenneté canadienne. En mai 1996, le Ministère maintient sa décision parce que, selon lui, l'étudiant n'aurait pas prouvé qu'il résidait au Québec. Pourtant, le Ministère avait en main sa déclaration de revenus au ministère du Revenu.

Le Protecteur du citoyen a constaté que l'étudiant avait produit copie d'un compte de taxes et qu'il était propriétaire de l'appartement visé. Sur présentation de l'acte de vente, le Ministère lui a finalement accordé un prêt de 2 605 \$.

Le Ministère avait pourtant, dès le départ, tous les documents en main pour rendre une décision favorable à l'étudiant. Il a commis une faute à l'égard de l'étudiant.

2.4.1.3.5

Nul n'est censé ignorer la loi : une règle à suivre autant par les étudiants que par le Ministère

Une étudiante a déclaré ses bourses de la Fondation Universitas au ministère de l'Éducation, dans ses revenus pour les années scolaires 1993-1994, 1994-1995 et 1995-1996. La dernière année, elle réalise que ses bourses font partie d'un Régime enregistré d'épargne-études et qu'elle n'avait pas à les inclure dans ses revenus. Elle demande donc le remboursement de ces sommes. Le Ministère accepte de rembourser pour l'année en cours, mais refuse pour les deux années antérieures parce qu'il est trop tard et que les raisons de son retard ne correspondent pas à un cas de force majeure. L'étudiante s'adresse alors au Bureau de réexamen du Ministère qui maintient ce refus tout en lui précisant qu'il était bien indiqué sur les formulaires de ne pas inclure ce type de bourse. En dernier recours, elle se plaint au Protecteur du citoyen.

L'enquête montre que, bien qu'elle ait erronément déclaré la bourse, elle avait tout de même pris la peine d'en indiquer clairement la provenance. Le Ministère disposait donc des informations nécessaires pour calculer correctement le montant de la bourse.

Le Ministère lui a finalement remboursé la somme de 2 230 \$.

2.4.1.3.6

La correction des tests de français : une sévérité excessive

En avril 1995, un étudiant passe un test de français pour s'inscrire à l'université à l'automne. La correction de cet examen se fait selon une grille d'évaluation divisée en deux parties dont la première regroupe cinq critères pour un total de 60 points, et la deuxième, deux critères pour un total de 40 points. Pour réussir l'examen de français, l'étudiant doit obtenir la note de 60 % et un minimum de 20 points pour la deuxième partie. Or, il obtient une note parfaite pour la première partie de l'examen, et 16 sur 40, pour la deuxième partie, dont 16 points perdus pour la ponctuation.

Il demande au ministère de l'Éducation une révision de cette évaluation qu'il considère injuste, compte tenu de ses excellents résultats pour l'ensemble du test. Peine perdue. Après diverses démarches auprès du Ministère et de l'université, il s'adresse au Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen, a jugé cette notation inadéquate à cause des erreurs de ponctuation répétitives. Il a donc demandé au Ministère de revoir cette correction, à la lumière des modifications apportées en 1995-1996 au guide d'évaluation. En effet, à la suite d'une demande antérieure du Protecteur du citoyen de réviser la grille de correction, le Ministère a adopté de nouvelles normes, dont notamment une pondération plus souple pour les erreurs répétitives. La grille de correction sur ce point, s'écartait des pratiques courantes. Après reconsideration, l'étudiant a obtenu la note de passage pour la deuxième partie et n'a donc pas eu à reprendre son cours de français.

2.4.1.3.7

Un mur infranchissable : permis d'enseignement pour personnes immigrantes

Un citoyen, originaire de Tchécoslovaquie, quitte son pays en 1990 avec en main son diplôme d'enseignant. À son arrivée au Québec, il obtient du ministère de l'Éducation et du ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles des attestations d'équivalences confirmant que son diplôme d'enseignant équivaut à celui émis par une université québécoise. Le ministère de l'Éducation reconnaît, par lettre, son admissibilité à l'enseignement pour deux ans, soit 1992-1993 et 1993-1994, qui sera renouvelée pour deux autres années si ses compétences en anglais sont validées.

Le citoyen offre ses services à diverses commissions scolaires. Sa candidature est refusée partout, la lettre d'admissibilité n'était pas

reconnue. Bien qu'il s'agisse d'un document officiel, une commission scolaire, sauf exception, n'embauche aucun enseignant sur la base d'un tel document, car on ne recrute que des candidats qualifiés en vertu des directives du Ministère. Or, les lettres d'admissibilité ne sont délivrées qu'aux immigrants.

Devant ces refus répétés qui, selon lui, ont l'apparence d'une discrimination fondée sur l'origine ethnique, le citoyen a demandé au Ministère de lui délivrer un permis d'enseignement. Le Ministère a refusé puisque le règlement prévoit qu'un permis n'est délivré que sur la recommandation d'une université. Or, une université n'accorde pas d'équivalence, ni n'est en mesure de recommander un enseignant diplômé à l'étranger. En somme, seuls les étudiants du Québec peuvent obtenir un tel permis.

Par ailleurs, le Ministère s'engage, en avril 1995, à lui délivrer une autorisation provisoire d'enseigner, dès qu'une commission scolaire en fera la demande. Ce type de qualification équivaut à un permis d'enseigner. Cette attestation constitue une pratique courante dans l'enseignement aux adultes.

Bien plus, le Ministère lui accorde une autorisation provisoire bien qu'il n'ait reçu aucune demande d'une commission scolaire. Mais, le citoyen est confronté au même problème : les politiques d'embauche des commissions scolaires n'ont pas changé. Il s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

Le Ministère reconnaît que le citoyen possède les mêmes compétences et qualifications que le titulaire d'un permis d'enseigner et qu'il pourrait obtenir automatiquement une autorisation provisoire, si une commission scolaire en faisait la demande. Le Ministère considère que les commissions scolaires ne peuvent refuser de considérer la candidature de l'enseignant, au seul motif d'une absence de qualification.

Mais, du même coup, le Ministère avoue son impuissance devant les commissions scolaires ; il n'a ni le pouvoir d'empêcher une commission scolaire d'embaucher, de façon prioritaire, les titulaires de permis d'enseigner et ni celui de forcer celles-ci à retenir la candidature du citoyen. Le Ministère devrait modifier le *Règlement sur le permis et le brevet d'enseignement*³² afin de pouvoir délivrer des permis à des conditions plus souples.

32. Chap. C-60, r.7

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le citoyen a obtenu du Ministère un permis d'enseigner, malgré l'absence de recommandation d'une université. Depuis, ce citoyen travaille comme enseignant remplaçant dans différentes commissions scolaires.

2.4.1.3.8 Le pouvoir de surveillance du ministre

En août 1993, malgré les plaintes de parents, le ministère de l'Éducation refuse d'effectuer une enquête conformément à la loi, mais laisse à un conseil des commissaires le soin de créer un comité pour analyser la situation dénoncée. En décembre 1993, le conseil des commissaires approuve le rapport présenté par le comité. Les parents, certains commissaires et quelques autres personnes demeurent insatisfaits. À plusieurs reprises, ils demandent au ministre d'intervenir. Selon eux, le processus suivi par le comité n'était ni impartial, ni transparent, et ne respectait pas l'esprit de la loi et les droits des citoyens. En outre, ils jugent les correctifs insatisfaisants.

La *Loi sur l'instruction publique* attribue des pouvoirs d'enquête et de surveillance au ministre, à l'égard du fonctionnement des commissions scolaires et des écoles. Le Protecteur du citoyen a considéré, compte tenu de la nature et de la gravité des dénonciations, que le ministre devrait procéder à une enquête.

En réponse à la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère a mandaté un cadre supérieur pour vérifier si les faits justifiaient une intervention formelle. On attend les résultats de cette démarche.

2.4.2

LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

2.4.2.1

La réforme de la sécurité du revenu: une intention louable mais des écueils à éviter

Le document de consultation soumis par le gouvernement sur la réforme du régime de la sécurité du revenu, intitulé « *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi* », propose de redéfinir le régime en recherchant l'équilibre entre les attentes de la population en matière de protection sociale et les contraintes financières de l'État. Essentiellement, le projet de réforme découle des rapports Fortin et Bouchard, déposés en mars 1996. Parallèlement cependant, de décembre 1995 à janvier 1997, le régime actuel a déjà subi des modifications et des réductions importantes. À cet égard, le Protecteur du citoyen considère qu'il faut désormais cesser les coupes dans le domaine de la sécurité du revenu. En effet, aller plus loin risque d'accroître indûment l'exclusion des pauvres.

Le Protecteur du citoyen adhère aux objectifs proposés : accroître la réinsertion et le maintien en emploi des prestataires de la sécurité du revenu, privilégier d'abord les jeunes et les familles, et combattre la pauvreté chez les enfants³³.

Il adhère aussi à plusieurs des moyens proposés : une approche de soutien centrée sur l'individu ; la création de centres locaux d'emploi ; un guichet unique pour les chercheurs d'emploi ; l'intégration des mesures d'aide à la formation et au développement de la main-d'œuvre ; l'implication des instances locales et régionales ; le développement des services de garde à la petite enfance ; l'instauration d'une allocation unifiée pour enfants ; l'exemption partielle des montants reçus à titre de pension alimentaire aux fins du calcul de la prestation de sécurité du revenu.

Le Protecteur du citoyen a aussi fait des mises en garde. Ainsi, il faut éviter, dans un contexte de pénurie d'emplois, de faire reposer le succès de la réforme sur la seule responsabilisation des personnes, car s'il ne se crée pas des emplois stables en nombre suffisant, la responsabilisation individuelle ne parviendra pas, à elle seule, à réduire la pauvreté. Il faut également éviter de faire perdre à des individus certains droits conférés par la *Loi sur l'assurance-médicaments*. Ainsi, les personnes inaptes qui recevront leur

33. Voir document « *Commentaires sur le projet de réforme de la sécurité du revenu* », mars 1997, disponible au bureau du Protecteur du citoyen.

prestation de la Régie des rentes du Québec, ainsi que celles de 60 à 64 ans, donc inadmissibles au supplément de revenu garanti, doivent conserver leur statut de prestataire de la sécurité du revenu de façon à continuer de bénéficier du plafond réduit de coassurance³⁴.

Le Protecteur du citoyen propose aussi de moduler l'application de certaines mesures, tels l'utilisation prématurée ou injustifiée de mesures contraignantes au détriment d'une approche incitative, l'ajustement de l'allocation unifiée pour enfants à une modification importante des revenus des familles, l'addition de l'exemption partielle des montants reçus à titre de pension alimentaire à celle prévue pour revenus de travail et la contribution parentale.

Enfin, le Protecteur du citoyen met en garde l'Administration sur les dangers d'une opération mal planifiée³⁵ et rappelle les conditions préalables à une implantation réussie : des ressources suffisantes, un personnel bien formé, un programme d'information structuré et une concertation parfaite de tous les ministères et organismes impliqués.

2.4.2.2 Le contrat de parrainage: un engagement parfois difficile à respecter

La loi permet à tout citoyen de faire immigrer les membres de sa famille. On doit alors parrainer le nouvel arrivant, c'est-à-dire s'en porter garant et s'engager ainsi à subvenir à ses besoins pour une période de trois ou dix ans, selon qu'il s'agira d'un conjoint ou d'un autre membre de la famille.

Les garants doivent subvenir aux besoins des parrainés ; si ceux-ci reçoivent de l'aide sociale, le gouvernement peut réclamer du garant le remboursement des sommes versées. Depuis un an déjà, le gouvernement a accentué le recouvrement de ces sommes. Le Protecteur du citoyen qui a reçu plus de 120 plaintes à ce sujet, a pu identifier divers problèmes.

34. Le programme d'assurance-médicaments est abordé plus en détail au point 2.3.2.2 du présent rapport.

35. Il suffit de rappeler les exemples récents de problèmes vécus avec le transfert, du ministère de la Justice au ministère du Revenu, des dossiers de perception des pensions alimentaires, ou avec l'implantation du nouveau régime d'assurance-médicaments. Voir à ce sujet les points 2.5.1.2 et 2.3.2.2 du présent rapport.

Les gouvernements fédéral et provincial favorisent la réunification des familles au point que, si une personne veut parrainer son conjoint, l'incapacité financière du garant n'est pas un motif de refuser au parrainé un certificat de sélection. On constate donc que, si d'un côté, l'État autorise des engagements en sachant que plusieurs d'entre eux ne seront pas respectés, de l'autre, il présente des réclamations sans tenir compte du fait que les garants n'ont pas les moyens de rembourser.

Par ailleurs, lorsque des garants ont perdu leur emploi et demandent de l'aide sociale, le ministère de la Sécurité du revenu leur verse les prestations selon le barème familial, sans les aviser que l'aide calculée pour les autres membres de la famille devra être remboursée puisqu'ils sont des personnes parrainées. Les réclamations du Ministère en ont alors surpris plus d'un. Ainsi, lorsque le garant et la personne parrainée reçoivent de l'aide sociale, le Ministère se rembourse en déduisant 56 \$ de la prestation mensuelle du garant, alors que le parrainé continue de recevoir la totalité de la prestation.

Il arrive que des garants, à la suite d'une séparation ou d'un divorce, ignorent où se trouve la personne parrainée. Si celle-ci a recours à l'aide sociale, le garant n'en est pas toujours informé; il ne peut donc pas proposer d'en reprendre charge. Les nouvelles directives du Ministère prévoient que le garant est alors avisé systématiquement. On oublie, cependant, que durant de nombreuses années, le Ministère n'avais pas les garants; aujourd'hui, les montants réclamés sont parfois considérables. Selon le Protecteur du citoyen, la réclamation est abusive dans bien des cas.

Parfois, le garant et son conjoint qu'il a parrainé se sont laissés en raison de violence conjugale. Le Protecteur du citoyen a alors obtenu du Ministère la suspension des réclamations. En effet, une approche plus humaine commande de ne pas réclamer auprès d'un garant qui a été violenté par son conjoint parrainé. Il faudrait, dans ces cas, libérer le garant.

Le Protecteur du citoyen prépare un rapport sur l'ensemble des problèmes liés aux réclamations auprès des garants.

2.4.2.2.1

Lorsque le parrainé refuse l'aide du garant

Une citoyenne et son conjoint parrainent le père de celle-ci. L'engagement de juillet 1986 couvre une période de dix ans, soit d'octobre 1987 à octobre 1997.

Le père habite quelques mois avec les garants, le temps de se trouver un emploi. Après avoir perdu son emploi et touché les prestations de l'assurance-emploi, il demande de l'aide sociale. Dès que les garants en sont avisés, en 1990, ils font annuler l'aide car ils sont disposés à offrir au parrainé le gîte et le couvert. Quelques mois plus tard, ce dernier redemande de l'aide sociale ; l'agent d'aide socio-économique exige alors de lui qu'il exerce ses recours contre les garants. Une requête pour obtention d'une pension alimentaire est déposée et le tribunal la rejette en mai 1991, car le requérant, sans motif valable, refusait d'aller vivre chez eux. Bien que mis en cause, le Ministère n'était pas présent à l'audience.

Le parrainé, refusant toujours de loger chez les garants, se présente une troisième fois au bureau d'aide sociale et obtient le soutien financier. Le Ministère omet alors d'en aviser les garants qui ne l'ont appris qu'en août 1996, lorsqu'ils ont reçu une réclamation de 37 117 \$.

Il aura fallu l'intervention du Protecteur du citoyen pour faire annuler la réclamation.

2.4.2.2.2

Le Ministère oublie... tant pis pour la citoyenne

En 1991, une citoyenne parraine sa sœur lourdement handicapée qui vit déjà au Canada depuis 1982. Lors de la conclusion du contrat de parrainage, d'une durée de cinq ans, la garante ne parle ni ne lit le français, et aucun service d'interprète n'est disponible. Prestataire d'aide sociale depuis 1988, la parrainée continue de recevoir des prestations malgré le parrainage ; de plus, le Ministère informe la garante que sa sœur a droit aux prestations et qu'elle n'aura pas à rembourser.

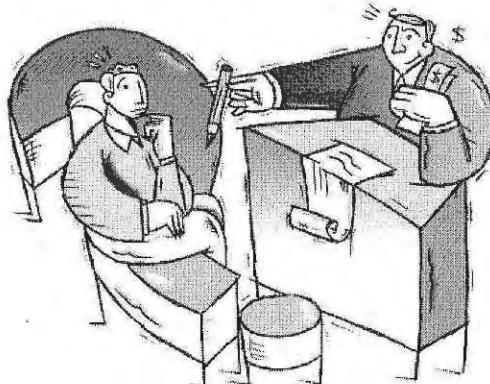
Pourtant cinq ans plus tard, elle se fait réclamer 35 711 \$. Le Protecteur du citoyen intervient et invoque qu'une erreur administrative avait été commise lors de l'étude de ce dossier ; le Ministère disposait des renseignements et aurait dû annuler les prestations dès la signature du contrat. Le Ministère a finalement annulé la réclamation.

2.4.2.3

Quelques exemples de bureaucratie excessive

2.4.2.3.1

Les menaces ne sont pas un moyen de vérifier



N'ayant pas reçu sa prestation d'aide sociale pour février 1997, un prestataire communique avec le Ministère qui lui fixe un rendez-vous le jour même. Un vérificateur lui demande alors de signer une attestation à l'effet qu'il vit toujours avec son ex-conjointe et non à l'adresse où il prétend demeurer. Le citoyen refuse et le vérificateur ne verse pas la prestation. Le citoyen s'en plaint au Protecteur du citoyen.

Pour de telles circonstances, la procédure prévoit que le Ministère convoque le citoyen en entrevue ou effectue une visite à domicile. En l'absence de résultat, il donne alors au citoyen un avis de dix jours lui ordonnant de se présenter; sinon l'aide sera annulée.

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que la procédure n'a pas été suivie et que rien ne justifiait l'annulation de l'aide. C'est un abus de pouvoir; un citoyen ne doit pas être contraint de signer une déclaration qui l'incrimine; on a de plus retenu la prestation, ce qui constituait une contrainte inacceptable. Le vérificateur fut rappelé à l'ordre et la prestation versée.

2.4.2.3.2

L'entente doit être respectée

Un citoyen de 29 ans reçoit de l'aide sociale depuis mars 1996, date où la CSST a cessé de lui verser des indemnités de remplacement de revenu. Lorsqu'une personne demande de l'aide sociale, un représentant du ministère de la Sécurité du revenu évalue, entre autres, ses capacités et ses possibilités de retour au

travail. Ils conviennent alors d'un plan d'action indiquant, par priorités, les moyens de réintégrer le marché du travail (rattrapage scolaire, stage en milieu de travail, etc.).

Le citoyen lit, mais ne sait pas écrire. Il souhaite apprendre à écrire. Une école a examiné son profil scolaire et estimé qu'il pourrait faire du rattrapage scolaire, afin de pouvoir poursuivre ses études secondaires. Le citoyen veut obtenir son diplôme d'études secondaires professionnelles et en informe le Ministère ; ce dernier refuse d'appuyer son projet et préfère l'envoyer travailler. Le citoyen se plaint alors au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé que, le plan d'action privilégiait le rattrapage scolaire, choix raisonnable et conforme à l'entente. Le Ministère a finalement accepté d'appuyer le rattrapage scolaire.

2.4.2.3.3

Des exigences abusives

Un citoyen, hospitalisé depuis août 1996 en raison d'une maladie mentale, demande de l'aide sociale, mais le Ministère la lui refuse parce que sa conjointe est en mesure de subvenir à ses besoins. En attente de transfert dans un appartement supervisé, il formule une deuxième demande, à laquelle il joint la lettre de sa conjointe qui indique qu'elle rompt ses liens avec lui. Le Ministère exige du citoyen qu'il engage un avocat pour obtenir une pension alimentaire. Bien que la travailleuse sociale responsable du dossier ait expliqué au Ministère que les ex-conjoints n'étaient pas mariés, qu'ils n'avaient ni enfant ni biens en commun, le Ministère maintient sa position. La travailleuse sociale fait donc appel au Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen a remis en cause la demande du Ministère. Le *Code civil du Québec* prévoit que seuls les époux se doivent des aliments. Le responsable du dossier répond qu'il agit toujours de cette façon.

Le Ministère a donné raison au Protecteur du citoyen. Il s'est engagé en outre à ne plus induire les citoyens en erreur à ce sujet. Le citoyen a pu rapidement recevoir sa prestation.

2.4.2.3.4

Emprunter ? À qui ?

En octobre 1996, une prestataire d'aide sociale est victime d'un incendie ; elle doit loger à l'hôtel avec son fils pendant dix jours. Le paiement de la chambre la place dans une situation difficile. Elle demande alors de l'aide conditionnelle qui lui est refusée. Elle se plaint alors au Protecteur du citoyen.

Le Ministère estimait que cette prestataire aurait dû contracter un emprunt à la banque. Or, l'aide conditionnelle est toujours versée dans des conditions exceptionnelles et de toute façon doit être remboursée. Il a fallu une deuxième intervention pour que le Ministère fournisse l'aide conditionnelle.

2.4.2.3.5

L'annulation de l'aide : une solution facile

Un prestataire d'aide sociale est dans le coma, à la suite d'un accident de voiture survenu en mai 1996. Sa mère en avise le Ministère qui l'informe que l'aide sera annulée à compter du 1^{er} juin, parce que son fils n'a pas, le mois précédent, retourné sa confirmation de situation. Le Ministère suggère alors à la mère de confier son fils au Curateur public. Désenparée, elle s'adresse au Protecteur du citoyen.

Ce dernier a dû rappeler que le prestataire était dans l'incapacité d'agir et que le Ministère a instauré un mécanisme permettant à une tierce personne d'administrer la prestation lorsqu'un prestataire est incapable. La mère a finalement été nommée administratrice et les prestations lui ont été acheminées.

2.4.2.3.6

Une affaire qui inquiète à l'aube d'une réforme

Une citoyenne doit assister à une rencontre, le 4 décembre 1996, dans le cadre du programme « AGIR »³⁶. Hospitalisée d'urgence, le 1^{er} décembre, elle obtient son congé le 5 décembre. Elle fournit au Ministère un certificat médical justifiant le remboursement des frais d'ambulance. Cependant, parce qu'elle n'a pas participé à la rencontre, l'agent lui impose une pénalité de 150 \$ pour le mois de janvier 1997, sous prétexte qu'elle aurait pu téléphoner pour l'aviser.

Le Protecteur du citoyen a fait comprendre que cette prestataire avait un motif sérieux de ne pas participer à la rencontre. La pénalité a été annulée.

36. Mesure qui vise à favoriser l'intégration à l'emploi de prestataires non participants et contribuer à une meilleure conformité de l'aide de dernier recours versée à ces personnes.

2.5.1

LE MINISTÈRE DU REVENU

Outre son intervention concernant la modification de la *Loi sur le ministère du Revenu*, abordée au point 1.6.2, le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes, les unes mettant en cause les politiques du Ministère en matière de recouvrement, les autres visant l'application de la *Loi favorisant le paiement des pensions alimentaires*.

2.5.1.1

La perception des impôts et taxes

2.5.1.1.1

Investir dans la recherche et le développement, rien de garanti



Pour stimuler l'économie, les gouvernements fédéral et provincial ont, par des mesures fiscales, encouragé les citoyens à investir dans des projets de recherche et de développement. Plusieurs contribuables ont, au cours des années 1989 à 1993, investi dans des sociétés en nom collectif et ont alors profité d'avantages fiscaux. À titre d'associés « actifs », les investisseurs ont eu droit au crédit fédéral d'impôt sur les dépenses de recherche, au crédit provincial d'impôt sur les salaires versés et à des déductions relatives à une part des pertes de la société.

Au printemps 1992, Revenu Canada a fait des vérifications pour les années d'imposition 1989 et 1990. Il a par la suite réclamé, au début 1993, le remboursement des avantages fiscaux accordés à ces investisseurs. Peu après, le ministère du Revenu du Québec, conformément à une entente d'échange de renseignements avec Revenu Canada, leur transmettait également des avis de cotisation.

Selon les autorités fiscales, les contribuables ne répondaient pas à la définition d'associés «actifs», puisqu'ils ne s'étaient pas impliqués dans la société de façon «régulière, continue et importante». De plus, les vérifications ont révélé l'existence de mécanismes de rachat : les investisseurs ont vendu leurs parts à un prix supérieur à leur valeur marchande. Comme les sociétés n'avaient alors plus d'expectative réelle de profit et que le risque de perte était réduit ou éliminé, les deux ministères ont donc refusé les déductions reliées aux pertes d'entreprise. Ils ont donc émis, en 1995, des avis de cotisation pour les années d'imposition 1991, 1992 et 1993.

Des citoyens et des représentants de l'Association des contribuables ayant participé à des projets de recherche et de développement ont alors contesté ces décisions. Les deux gouvernements ont alors présenté, en juin 1995, une offre de règlement, par laquelle ils acceptaient une déduction pour pertes d'entreprise lors du rachat des parts. L'offre prévoyait aussi l'annulation des pénalités, ainsi que des intérêts pour le temps écoulé entre la première cotisation et la nouvelle. Elle comportait aussi des mesures souples de remboursement, tels l'étalement de la dette et la réduction ou l'annulation des intérêts pour la période de remboursement.

Les contribuables ont refusé l'offre du gouvernement. Le ministère du Revenu a alors formé un comité qui devait examiner la justesse et la raisonnable de l'offre et proposer des mesures afin d'éviter qu'une telle situation ne se répète. Le comité la jugea raisonnable. Plusieurs investisseurs, à titre individuel, ainsi que l'association qui les représente se sont alors adressés au Protecteur du citoyen, s'estimant victimes d'un préjudice injustifié.

Le Protecteur du citoyen a estimé, entre autres, que le Ministère, en acceptant d'accorder les avantages fiscaux en 1990 et 1991, pour les années d'imposition 1989 et 1990, a renforcé la conviction des citoyens qu'ils y avaient droit, et d'ailleurs le gouvernement n'a cessé d'encourager les investissements en recherche et développement, de 1989 à 1992. De plus, le Ministère n'a

pas suffisamment précisée la notion de « participation régulière, importante et continue » aux activités de la société. Cette notion était suffisamment vague pour susciter différentes interprétations et semer la confusion chez les contribuables. Enfin, le Protecteur du citoyen a dénoncé la lenteur du Ministère à effectuer les vérifications, puisqu'il avait en main la documentation nécessaire pour procéder plus rapidement.

En décembre 1996, le Protecteur du citoyen a recommandé l'annulation des réclamations pour 1991 et 1992. Le contribuable de bonne foi a cru que les remboursements d'impôt reçus, année après année, soit en 1989 et 1990, confirmaient la légalité des abris fiscaux; ce qui a pu l'inciter à investir dans des projets de recherche et de développement en 1991 et 1992. Pour l'année 1993, considérant que le Ministère avait, au début de l'année, envoyé de nouvelles cotisations pour 1989 et 1990, et vu la publicité qui en avait été faite, l'investisseur aurait dû tenir compte de cette information devenue publique et ne pas investir en 1993.

Le Protecteur du citoyen a recommandé aussi au Ministère d'agir véritablement comme partenaire avec les contribuables et d'adopter des façons de faire, lorsque de nouveaux abris fiscaux sont mis en place, afin d'éviter que les citoyens de bonne foi ne soient victimes de préjudices.

À ce jour, le Ministère refuse de donner suite à la recommandation de nature financière, alléguant ne pas vouloir faire supporter « à l'ensemble de la collectivité l'entièreté des pertes subies par les investisseurs ». Un dossier à suivre.

2.5.1.1.2 Une réclamation injustifiée

Dans sa lutte au travail au noir, le ministère du Revenu a fait des vérifications auprès des propriétaires d'appareils vidéo-poker et de propriétaires de commerces. Se basant sur des études, le Ministère a alors fixé à 2 000 \$ le montant mensuel de revenus que rapportait chaque appareil.

En février 1996, un contribuable reçoit un avis lui réclamant une somme de 11 200 \$ pour avoir touché des revenus non déclarés générés par trois appareils.

Or, le contribuable affirme avoir déclaré tous ses revenus. Il ajoute qu'il n'a pu faire de fausses déclarations puisque le contrat d'achat du commerce, en 1994, prévoyait qu'il devait verser à son

vendeur, en réduction de sa dette hypothécaire, tous les revenus provenant des appareils.

Le Protecteur du citoyen a donné raison au contribuable. Celui-ci a fourni les pièces justificatives, notamment le contrat, des documents comptables et une preuve des sommes payées à l'ancien propriétaire, qui d'ailleurs correspondaient aux montants déclarés au ministère du Revenu. Le Ministère a annulé la réclamation.

2.5.1.1.3

Consulter le dossier, est-ce trop demander ?

Le Protecteur du citoyen a informé le ministère du Revenu des problèmes reliés au crédit d'impôt non remboursable pour personne vivant seule ou uniquement avec un ou des enfants à charge. Selon les exigences indiquées dans le guide, lorsqu'un contribuable réclame ce crédit d'impôt, il fournit un relevé 4 ou une copie de son compte de taxes foncières. Mais le Ministère constate que plusieurs contribuables qui ont demandé le crédit d'impôt pour personne vivant seule, ont indiqué la même adresse ; il exige alors d'autres preuves, tels un bail, un compte de téléphone, etc. Comme le Ministère a trois ans pour vérifier les déclarations de revenus, le Protecteur du citoyen a demandé que le guide précise que d'autres documents peuvent être exigés par le Ministère avant qu'il accorde le crédit d'impôt. Selon le Protecteur du citoyen, les citoyens doivent être avisés des pièces qui pourront leur être demandées, afin de les conserver.

Avant d'aviser un contribuable du refus du crédit d'impôt, le Ministère ne vérifie même pas au dossier si le citoyen a déjà transmis un document à l'appui de sa déclaration de revenus. Aussi, un citoyen qui allait déménager, a indiqué l'adresse de ses parents pour la correspondance, mais a joint à sa déclaration une copie de son bail indiquant qu'il vivait à une autre adresse. Lorsque le Ministère a couplé les adresses, il a refusé le crédit d'impôt sans tenir compte du bail.

Le couplage de l'adresse pour l'année vérifiée avec une adresse postérieure entraîne des décisions négatives qui pourraient être évitées si le Ministère procérait à la vérification des documents joints aux déclarations de revenus.

Enfin, lorsqu'un citoyen informe le Ministère qu'il a déjà fourni les documents, on lui répond qu'on n'a pas accès à son dossier et que le citoyen doit fournir à nouveau la pièce exigée. S'il insiste, il arrive que le représentant du Ministère accepte de consulter le

dossier. Le Protecteur du citoyen a demandé que le Ministère l'informe des mesures qu'il entend prendre pour remédier à ces lacunes.

2.5.1.1.4 Le citoyen n'a pas à faire les frais du délai du tribunal

En 1990, une victime d'un accident de travail réclame en vain une indemnité de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). Elle interjette un appel à la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles et, en attendant la décision, son employeur lui avance une somme qui sera remboursée par la CSST. Dans sa déclaration de revenus pour l'année 1990, le citoyen inclut le montant avancé par son employeur.

À la fin de l'année 1994, la Commission d'appel rend une décision favorable à la victime. La CSST rembourse donc l'employeur du montant qu'il a versé au travailleur, soit 12 400 \$. Lorsqu'il produit sa déclaration de revenus 1994, le travailleur réclame une perte autre qu'en capital de 6 200 \$ qui peut être reportée sur trois années antérieures et sur sept années postérieures. Or, il ne pourra déclarer de perte pour les trois années antérieures, car son revenu n'était pas imposable. Il ne pourra pas utiliser cette perte pour les années à venir, puisque son handicap l'empêche de travailler. Son seul revenu sera les indemnités qui ne sont pas imposables. Il ne pourra donc jamais récupérer la partie de l'impôt relative à cette perte.

Le Protecteur du citoyen considère que le contribuable est victime des délais inhérents à la Commission d'appel; si elle avait rendu sa décision un an plus tôt, le contribuable aurait pu réclamer la perte en 1990. Le Ministère se rangea aux arguments du Protecteur du citoyen et accepta, dans ce cas exceptionnel, d'effectuer la correction pour l'année d'imposition 1990.

2.5.1.1.5 Le Ministère rajuste son calcul

Pour l'année 1995-1996, une dame demande de l'aide financière en vertu du programme Logrente. Ce programme est administré par le ministère du Revenu qui verse une allocation-logement aux personnes âgées de 57 ans et plus qui ont de faibles revenus. La dame vit seule depuis 1994, car son mari, atteint de la maladie d'Alzheimer, loge dans une résidence pour personnes âgées.

Le Ministère refuse sa demande car son revenu annuel, auquel s'ajoute celui de son mari, dépasse la limite permise. Or,

elle estime que le revenu de son mari ne devrait pas être comptabilisé, puisqu'il sert entièrement à défrayer les coûts de son hébergement. Elle s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

Le Ministère accepte finalement de ne tenir compte que du revenu de la citoyenne, pourvu qu'elle fournisse une lettre de l'établissement attestant que son mari y est hébergé ; il lui verse alors l'allocation-logement.

2.5.1.1.6

Un chèque perdu

Une citoyenne reçoit un chèque de 460 \$ du Ministère. Le vendredi soir, elle endosse son chèque avec l'intention de l'encaisser chez un commerçant de son quartier, mais elle le perd. Le lundi matin, elle demande un arrêt de paiement au Ministère qui l'assure que le nécessaire sera fait avec diligence.

Sans nouvelles, elle communique à nouveau avec le Ministère et apprend qu'il n'a pas procédé à l'arrêt de paiement : le chèque a été encaissé. On lui demande alors de prendre les arrangements avec le commerçant et avec l'institution bancaire qui a encaissé le chèque ; en effet, le Ministère ne remplace pas un chèque volé ou perdu, s'il a été endossé. On lui fournit une copie du chèque encaissé.

Le Protecteur du citoyen estime que si le Ministère avait arrêté le paiement du chèque, la banque aurait refusé de l'encaisser. Le Ministère a remplacé le chèque.

2.5.1.2

Le nouveau régime de perception des pensions alimentaires : un mauvais départ



Pour remédier aux difficultés d'exécution des ordonnances de pensions alimentaires, le Protecteur du citoyen avait proposé, en 1993, l'instauration d'un système de perception automatique³⁷. Le 11 mai 1995, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1995.

Malgré les améliorations attendues, le Protecteur du citoyen reçoit de nombreuses plaintes tant des créanciers que des débiteurs. En effet, les premiers se plaignent des délais de perception, au point que certains doivent entre-temps recourir à l'aide sociale. Plusieurs débiteurs se plaignent aussi de l'intrusion de l'État dans leur vie privée. D'autres allèguent que le nouveau régime a pour effet de les transformer en « guichets automatiques ».

Le Protecteur du citoyen constate, encore une fois, que le succès ou l'échec d'un nouveau programme dépend de la qualité de son implantation. En mars 1995, il mettait en garde le gouvernement sur les dangers d'une opération précipitée³⁸ : « Trop souvent une loi qui remédie à des carences ou à des délais indus

37. Voir document « Les enfants et la pension alimentaire. Propositions de réforme ». Protecteur du citoyen, 1993. Disponible au bureau du Protecteur du citoyen.

38. Voir document « Commentaires du Protecteur du citoyen sur le projet de loi 60, *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires* », mars 1995, p.16. Disponible au bureau du Protecteur du citoyen.

génère ses propres carences et délais parce que les besoins, les outils et les processus nécessaires à son implantation sont mal évalués. Or, l'enjeu d'une réforme qui favorise le paiement des pensions alimentaires est trop important pour que l'on se permette des erreurs».

Les délais indus ont causé des préjudices ; ils découlaient de l'accomplissement des nombreuses formalités prévues par la loi ou de raisons administratives. L'information a été incomplète et le Ministère, à ce chapitre, a manqué de transparence. Enfin, certains problèmes d'application devront être corrigés.

2.5.1.2.1

Les délais

Attendre plusieurs mois le paiement d'une pension qui, dans plusieurs cas, aurait été payée rapidement, en décourage plus d'un. Contraindre des personnes à recourir à la sécurité du revenu, à emprunter de proches, à retarder le paiement du loyer, à vivre dans la pauvreté, le tout à cause de délais indus, est inacceptable. Le Protecteur du citoyen a donc suggéré de transférer immédiatement au ministère du Revenu l'ensemble des dossiers de perception des pensions alimentaires encore détenus par le ministère de la Justice au 28 février 1997, d'assigner sans délai du personnel, d'assurer le suivi des dossiers où une mesure de perception est active, de modifier le *Code de procédure civile* pour rendre obligatoire le dépôt de la déclaration sous serment du débiteur et de simplifier les multiples avis. Ces recommandations ont été acceptées. Ainsi, l'article 827.5 du *Code de procédure civile* a été modifié le 19 juin 1997 par la *Loi instituant le Code de procédure civile en matière familiale et modifiant d'autres dispositions de ce code*.

2.5.1.2.2

L'information déficiente

Un problème en entraîne souvent un autre. Ainsi, lorsque les créanciers ne reçoivent pas leur dû, ils s'inquiètent et inondent le Ministère de demandes d'information. Les préposés aux renseignements doivent alors répondre aux multiples appels de personnes qui veulent savoir si leur dossier est chez le perceleur, en prétraitement ou en urgence d'assignation. La situation à cet égard s'est améliorée depuis février 1997.

Le Ministère fait aussi preuve d'un manque de transparence. Lorsque les arrérages s'accumulent depuis des mois, plusieurs créanciers tentent en vain d'en comprendre les raisons et savoir ce que fait le Ministère : celui-ci est silencieux. Il justifie sa discréption en invoquant la confidentialité. S'il est vrai que les démarches et

procédures sont généralement confidentielles, il reste qu'un minimum d'information devrait être transmis aux intéressés qui en font la demande. Ce manque de transparence risque, en certaines circonstances, d'avoir des conséquences dramatiques. Ainsi, un débiteur violent, constatant que son compte bancaire est gelé, pourra être tenté de s'en prendre à la créancière qui ignore ce fait et le danger qui en résulte.

Le Protecteur du citoyen est plutôt d'avis que le Ministère, sans entrer dans les détails, devrait informer intelligemment les créanciers. Ceux-ci attendent depuis longtemps la perception de leur créance alimentaire, et les délais ne leur sont pas imputables. À cet égard, le Ministère a donné raison au Protecteur du citoyen et prépare une directive interne.

2.5.1.2.3 Les difficultés liées à l'application

2.5.1.2.3.1 Abandonner son emploi ne peut être la solution!

Plusieurs débiteurs en détresse font appel au Protecteur du citoyen afin d'assouplir les procédures de recouvrement. Le *Code de procédure civile* autorise la saisie jusqu'à 50 % du salaire brut. Il ne reste souvent au débiteur, pour subvenir à ses besoins et parfois à ceux de sa nouvelle famille, qu'un montant qui est inférieur aux prestations d'aide sociale. Plusieurs envisagent de laisser leur emploi pour obtenir de l'aide sociale. En appliquant cette règle sans discernement, le Ministère risque de créer une nouvelle catégorie de pauvres.

Dans un cas porté à l'attention du Protecteur du citoyen, le ministère du Revenu a retenu 50 % du salaire brut d'un débiteur alimentaire, laissant 90 \$ par semaine pour le plaignant, sa nouvelle conjointe et leurs deux enfants. Un jugement de 1991 avait accordé à son ex-conjointe une pension hebdomadaire de 30 \$; les arrérages s'élevaient à 6 000 \$. Or, le citoyen avait convenu avec son ex-conjointe que les versements seraient annulés ou diminués selon sa situation financière. Cette entente n'avait jamais été entérinée par un tribunal. Depuis peu, son ex-conjointe recevait de l'aide sociale et le ministère de la Sécurité du revenu était subrogé dans ses droits.

Le citoyen a tenté de prendre arrangement avec le Ministère qui lui a suggéré de demander de l'aide sociale. Désemparé, il se plaint au Protecteur du citoyen.

Il songe même à se séparer de sa conjointe, pour qu'elle puisse elle-même recevoir de l'aide sociale. Le Protecteur du citoyen l'informe que le ministère de la Sécurité du revenu exigera de cette dernière qu'elle réclame une pension alimentaire ; le Ministère devra alors maintenir la saisie à 50 % pour couvrir les deux pensions.

Finalement, le Protecteur du citoyen a convaincu le ministère de la Sécurité du revenu de reconnaître l'entente des ex-conjoints. L'agent du Centre de perception fiscale a, dans cette affaire, fait preuve d'une rigidité excessive. Les arrérages ont été annulés et la retenue salariale diminuée pour couvrir la pension courante seulement.

Le Ministère devra revoir ses procédures et, dans le respect des droits de chacun, s'adapter aux situations particulières. Dans son Pacte social, le Protecteur du citoyen rappelait l'importance de «rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes»

2.5.1.2.3.2 L'exécution réciproque d'ordonnances alimentaires

La *Loi sur l'exécution réciproque d'ordonnances alimentaires* vise la perception des pensions lorsque le débiteur ne réside pas dans la province où le jugement a été rendu.

L'exécution comporte plusieurs étapes : traduction du jugement ; envoi au Procureur général à Québec ; envoi au Procureur général de la province, de l'État ou du pays intéressé ; recherche du district judiciaire dont relève le débiteur ; début des procédures d'exécution.

Le délai de traduction d'un jugement était de trois mois en février 1997 et le délai d'exécution d'un jugement se situe entre 9 et 12 mois.

Outre de sensibiliser les provinces et les pays visés par une entente aux conséquences des délais, le Ministère devrait tout mettre en œuvre pour diminuer substantiellement les délais de traduction. Au moment d'écrire ces lignes, le délai avait été ramené à deux semaines et des pourparlers étaient en cours avec les autres provinces canadiennes.

2.5.1.2.3.3

L'harmonisation avec le ministère de la Sécurité du revenu

Plusieurs créancières de pensions alimentaires vivent aussi des prestations de sécurité du revenu, lorsque le montant de la pension ne suffit pas à couvrir leurs besoins ou lorsque la pension n'est pas payée. Dans ce cas, le ministère de la Sécurité du revenu verse la prestation, laquelle est remboursée par le ministère du Revenu dès qu'il a perçu les sommes. Souvent des arrérages accumulés doivent être versés au ministère de la Sécurité du revenu et d'autres à la créancière. Le ministère du Revenu rembourse alors les deux créanciers en proportion de leurs créances.

Ainsi, une citoyenne a reçu de l'aide sociale jusqu'au 31 janvier 1997, date à laquelle a commencé la perception de la pension alimentaire, mais des arrérages lui étaient dus. Elle fait appel au Protecteur du citoyen, car on lui refuse les arrérages.

Le ministère du Revenu ignorait que la créancière y avait droit. Or, le ministère de la Sécurité du revenu a réclamé la totalité des arrérages. Ce ministère se rembourse donc intégralement et l'autre ministère n'est pas en mesure de verser les sommes en proportion des créances, conformément aux règles d'imputation.

L'intervention du Protecteur du citoyen a eu pour effet d'abolir cette pratique. Les remboursements sont maintenant ventilés.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen déposera dans les prochaines semaines un rapport complet sur l'ensemble des problèmes du régime.

2.5.1.2.3.4

Une erreur humaine à l'informatique

Une mère de quatre enfants a comme seul revenu la pension alimentaire que le ministère du Revenu perçoit pour elle. Ne recevant pas sa pension de novembre, elle ne peut faire ses dépôts bancaires ; sa banque ne peut honorer ses chèques en circulation et lui charge des frais. Outre qu'elle se prive de biens essentiels, elle s'informe auprès du Ministère qui explique avoir eu des problèmes d'informatique et qu'une erreur s'était glissée dans son code postal. On lui enverra les sommes dues en décembre et on lui refuse le remboursement des frais bancaires qu'elle a dû acquitter.

Selon le Protecteur du citoyen, le Ministère doit réparer les conséquences de son erreur et rembourser à cette citoyenne ses frais bancaires. La recommandation est acceptée, mais le Ministère n'a

pas corrigé le problème, de sorte que celle-ci ne reçoit pas sa pension de janvier. Le Protecteur du citoyen a dû intervenir à nouveau pour que le Ministère s'assure que le système soit corrigé.

2.5.1.2.4

Des solutions à trouver

Plus d'une année s'est écoulée depuis le début de la mise en application de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*, et force est de constater que plusieurs problèmes perdurent.

Le Protecteur du citoyen a transmis un rapport circonstancié au Ministère et a accepté de participer à un comité multipartite formé pour trouver des solutions qui permettront d'atteindre pleinement les objectifs de la loi, notamment au profit des enfants.

2.5.2

L'INSPECTEUR GÉNÉRAL DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

2.5.2.1

Patience, patience, patience...

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a reçu de nombreuses plaintes de citoyens qui avaient de la difficulté à joindre l'Inspecteur général des institutions financières. Les problèmes d'accès téléphonique constituent 87 % des plaintes fondées en ce domaine. Ceci, parce que l'Inspecteur général fait deux envois massifs de courrier aux entreprises: les formulaires de déclarations annuelles pour les personnes morales et ceux de déclarations annuelles pour les autres catégories d'entreprise. À ces périodes de pointe, les demandes de renseignements sont nombreuses. Alors que, deux ans plus tôt, vingt personnes s'occupaient de l'accueil au sein de cet organisme, ce nombre est aujourd'hui réduit de moitié. De plus, cet organisme n'offre pas de ligne sans frais aux citoyens et une attente de quinze minutes est chose courante. Le Protecteur du citoyen a demandé à l'Inspecteur général de régler le problème d'accès et de voir à l'installation d'une ligne sans frais.

Outre les problèmes d'accès téléphonique, les plaintes révèlent que l'Inspecteur général a parfois tendance à ne pas traiter le citoyen comme il se doit en faisant preuve de négligence ou d'un manque de collaboration et de considération. En voici quelques exemples.

2.5.2.2

Le document laissé... aux oubliettes

Un citoyen se plaint que l'Inspecteur général des institutions financières lui a fait payer deux fois le même service. Lors de l'enquête du Protecteur du citoyen, l'Inspecteur général n'a pu retracer les documents transmis par le citoyen. Dès que l'Inspecteur général règle un cas, il détruit les documents. Ici, l'affaire a pu être résolue parce que le Protecteur du citoyen avait conservé copie des documents ; il a dû les expédier à deux reprises à l'organisme... Dans ce cas, l'Inspecteur général a été négligent. Il semble perdre de vue qu'il doit donner un service de qualité acceptable.

Le Protecteur du citoyen approfondira son analyse de la situation.

2.5.2.3

La bonne foi remise en cause

Le 15 décembre 1995, le propriétaire de plusieurs compagnies envoie ses mises à jour annuelles, au coût de 74 \$ pour chaque compagnie, ainsi que le paiement des droits d'immatriculation. Le 24 janvier 1996, il reçoit une lettre de l'Inspecteur général, datée

du 3 janvier, l'avisant qu'il doit payer une pénalité de 37 \$ par compagnie, et ce, avant le 24 janvier, soit le jour où il a reçu la lettre, parce que son paiement est arrivé en retard. La date limite accordée aux retardataires pour effectuer le paiement était le 22 décembre. Le citoyen conteste. L'Inspecteur général lui demande de fournir une preuve de son envoi ; il maintient que les paiements sont traités tous les jours sans délai et qu'il n'a reçu le paiement que le 3 janvier.

Mais, le Protecteur du citoyen constate que l'un des formulaires remplis par le citoyen montre qu'il a été reçu le 20 décembre. Après plusieurs demandes infructueuses, l'Inspecteur général a finalement retiré les pénalités.

2.6.1

LA RÉGIE DU BÂTIMENT DU QUÉBEC

La Régie du bâtiment du Québec surveille l'administration de la *Loi sur le bâtiment* et assure la protection du public. Pour ce faire, elle contrôle l'application de la loi et s'assure que les normes de construction et de sécurité sont respectées. De plus, elle vérifie la qualification et la compétence des entrepreneurs. La Régie sert deux types de personnes : les entrepreneurs en construction ainsi que les citoyens qui y ont recours. Le Protecteur du citoyen a décelé d'importantes lacunes dans l'inspection des bâtiments, quant au traitement des plaintes contre les entrepreneurs et quant au plan de garantie. Ces lacunes sont présentement à l'étude. Il arrive aussi que ce soit l'entrepreneur qui subisse un préjudice, lorsqu'il veut obtenir une licence. En voici un exemple.

Un citoyen, entrepreneur en excavation et entretien des chemins d'hiver, est titulaire d'une licence d'entrepreneur. Au moins 60 jours avant la date d'expiration de cette licence, la Régie doit, selon le *Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs en construction et des constructeurs-propriétaires*, envoyer un avis à l'entrepreneur lui rappelant cette date. Quant à l'entrepreneur, il doit faire parvenir à la Régie sa demande de renouvellement de licence au plus tard 30 jours avant la date d'expiration de celle-ci. Si cette demande est reçue après l'expiration du délai, la Régie la considère alors comme une nouvelle demande de licence ; ce qui entraîne des frais supplémentaires de 136 \$.

La licence de l'entrepreneur expirait le 18 août 1996. La Régie a avisé le citoyen à temps, mais celui-ci n'a retourné sa demande que le 15 août. Or, selon le règlement, la Régie peut accepter une demande de renouvellement reçue moins de 30 jours avant son expiration, si le titulaire a un motif raisonnable de ne pas s'être conformé à ce délai. Ici, le citoyen explique son retard par la difficulté à obtenir des renseignements concernant l'une des conditions d'obtention d'une licence, soit celle d'obtenir un cautionnement. En effet, ceci consiste en une garantie financière visant à indemniser les clients de l'entrepreneur qui subiraient un préjudice à la suite de l'inexécution ou de défauts dans l'exécution de travaux de construction. Au moment du renouvellement de sa licence, comme il n'était plus membre de l'association qui assurait auparavant son

cautionnement, l'entrepreneur a demandé à la Régie ce qu'il devait faire dans les circonstances. N'ayant pas reçu de renseignements suffisamment précis sur la question, le citoyen a poursuivi ses recherches ; ce qui l'a mené à remettre sa demande de renouvellement après le délai de 30 jours.

La Régie la considéra alors comme une nouvelle demande de licence et exigea qu'il paie 136 \$ de plus. Le citoyen a alors porté plainte au Protecteur du citoyen.

Selon la Régie, le citoyen aurait dû acheminer sa demande dans les délais, même si elle était incomplète. De l'avis du Protecteur du citoyen, la Régie aurait dû informer le citoyen qu'il devait envoyer sa demande même si elle était incomplète et qu'il pouvait acheminer par la suite les informations manquantes. Le Protecteur du citoyen estime également que le motif invoqué par l'entrepreneur était raisonnable. D'ailleurs, dans un cas similaire, la Régie avait accepté la demande. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la Régie remboursa les frais supplémentaires acquittés.

2.6.2

LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

2.6.2.1

Il fallait revoir le projet de loi

En mai 1996, le gouvernement a présenté le projet de loi 30, *Loi modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec*, qui avait pour objet, notamment, d'accorder au ministre des Affaires municipales le pouvoir de suspendre, dans certaines circonstances, les pouvoirs des administrateurs des organismes d'habitation qui reçoivent de l'aide financière de la Société d'habitation du Québec afin d'exploiter et entretenir des immeubles d'habitation. Après l'examen du projet de loi, le Protecteur du citoyen a formulé quelques commentaires.

Le Protecteur du citoyen a dénoncé le caractère exceptionnel et l'amplitude des pouvoirs accordés au ministre des Affaires municipales, responsable de l'application de la loi. Le Protecteur du citoyen estimait que le projet de loi 30 devait être revu. En effet, pour permettre au ministre de s'assurer de la bonne utilisation d'une subvention, le Protecteur du citoyen ne croyait pas nécessaire que le ministre s'ingère à ce point dans la structure et le fonctionnement d'une coopérative d'habitation. De plus, le contrôle de l'utilisation des fonds publics se devait non seulement d'être plus juste et équitable pour les administrateurs mais également de tenir compte des droits des tiers, locataires ou créanciers qui pouvaient être considérablement affectés par les décisions ministérielles à l'égard de l'organisme en cause.

Après plusieurs échanges entre le Protecteur du citoyen et les représentants de la Société d'habitation du Québec et du gouvernement, qui ont manifesté de l'ouverture et de la collaboration, des propositions furent soumises au ministre des Affaires municipales qui accepta de revoir le projet de loi et d'y apporter des modifications. Celles-ci favoriseront un traitement plus équitable des administrateurs en place et la possibilité pour tous les intéressés d'être informés adéquatement des décisions du ministre. Les pouvoirs exceptionnels du ministre seront réduits à l'essentiel et mieux balisés, et il sera assujetti à une plus grande imputabilité.

De l'avis du Protecteur du citoyen, les modifications apportées au projet de loi devraient permettre l'atteinte de l'objectif recherché, tout en évitant que des citoyens soient lésés dans leurs droits. De plus, elles favoriseront la transparence des décisions du ministre.

2.6.2.2

Trop tard pour la citoyenne, mais la SHQ accepte d'améliorer sa façon de faire

Une citoyenne a reçu de la Société d'habitation du Québec une subvention de 5 000 \$ en vertu du Programme d'aide à la restauration Canada-Québec. Ce programme aide les propriétaires à faible revenu à restaurer leur logement afin de le rendre conforme aux normes de salubrité et de sécurité. La subvention est un prêt que la Société s'engage à rembourser si le propriétaire habite pendant cinq ans le logement, à moins de circonstances exceptionnelles approuvées au préalable et par écrit par la Société.

Lors d'une vérification périodique, la Société constate que la citoyenne n'habite plus sa maison mobile depuis le 1^{er} juillet 1994. La citoyenne a, en effet, déménagé dans une maison plus grande après la naissance d'un troisième enfant. En novembre 1995, la Société lui réclame alors une partie du prêt et l'informe également qu'elle annulera la réclamation si la citoyenne réintègre son logement antérieur.

Ne pouvant rembourser, la citoyenne s'organise pour réemménager dans sa maison mobile. Au cours de ses échanges avec la citoyenne, la Société réalise que celle-ci avait déménagé, au départ, à cause de la taille de sa famille, circonstance exceptionnelle pour laquelle la Société accepte de rembourser même si la personne n'habite plus sa propriété. La Société l'avise alors, par écrit, qu'elle annule la réclamation et que la citoyenne peut retourner vivre dans la maison plus grande. Mais il est trop tard : la citoyenne a déjà pris des arrangements pour réintégrer sa maison mobile. Se considérant lésée, elle se plaint au Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen a imputé à chacune des parties une part de responsabilité. En effet, la citoyenne aurait dû aviser la Société en temps utile des motifs de son déménagement. La Société aurait pu s'informer davantage des raisons qui avaient poussé cette dame à quitter sa maison. De plus, l'avis de réclamation de la Société ne précise pas suffisamment les circonstances exceptionnelles permettant à une personne de quitter sa propriété sans pénalité. Le Protecteur du citoyen a donc recommandé à la Société d'améliorer l'information dans les avis de réclamation. De plus, le guide administratif devrait être plus explicite sur la question de surpeuplement d'un logement.

La Société a donc modifié son guide administratif. Elle a aussi amélioré l'avis de réclamation, et elle a invité ses employés à tenter d'identifier ces situations, lorsqu'ils échangent avec les citoyens.

2.6.2.3

La SHQ assume l'erreur de son mandataire

Une dame âgée veut faire effectuer des travaux d'électricité à sa résidence. Comme ses revenus se limitent aux prestations de sécurité de la vieillesse, elle s'adresse, au début juin 1995, à sa municipalité, mandataire de la Société d'habitation du Québec, pour obtenir une subvention. L'inspecteur municipal lui suggère de se prévaloir du Programme de réparations d'urgence qui accorde une subvention de 2 500 \$. Il l'informe que quelques subventions sont encore disponibles.

La citoyenne engage un entrepreneur qui lui demande 2 110 \$ pour les travaux. L'inspecteur avise alors la dame qu'avant d'entreprendre les travaux, elle devrait attendre l'autorisation de la Société d'habitation du Québec, mais complète quand même la demande de subvention sans exiger l'interruption des travaux.

En août 1995, la citoyenne apprend que sa demande a été refusée parce que le programme ne s'applique pas aux travaux effectués dans les centres urbains. À la fin d'août, l'inspecteur municipal lui propose alors d'autres programmes de rénovation. Comme elle a dû emprunter pour payer les travaux, elle n'a plus les moyens d'entreprendre d'autres travaux. Elle s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

L'enquête révèle que l'inspecteur municipal, mandataire de la Société d'habitation du Québec, a erronément orienté la dame vers le Programme de réparations d'urgence et qu'il n'a pas exigé l'interruption des travaux jusqu'à l'obtention de l'autorisation de la Société. N'eut été ces erreurs, la citoyenne n'aurait pas effectué les travaux. Elle se retrouve maintenant avec une dette qu'elle ne peut rembourser. L'intervention du Protecteur du citoyen a permis que le dossier soit étudié par le comité de normalisation de la Société qui a alors accordé la subvention.

LE CITOYEN ET SON ENVIRONNEMENT

2.7.1

LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE

2.7.1.1

Le service à la clientèle

Dans son rapport annuel 1995-1996, le Protecteur du citoyen a énoncé dix principes devant guider l'implantation de boîtes vocales dans les ministères et organismes gouvernementaux. En mars 1997, la sous-ministre de l'Environnement et de la Faune informait le Protecteur du citoyen que le Ministère avait analysé son système de messagerie vocale à la lumière de ces principes. Elle concluait que certains aménagements devaient être apportés et que « l'ensemble de ces principes directeurs sont et seront pris en compte par notre Service d'accueil et de renseignements ».

2.7.1.2

Les inondations au Saguenay

Quelques semaines après les inondations catastrophiques survenues en juillet 1996, au Saguenay, plusieurs victimes se regroupèrent pour former le Comité des sinistrés du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Celui-ci se donna comme mandat premier « d'offrir un lieu à la population pour participer à la réflexion et à la discussion sur la gestion des barrages dans la région ». À la suite de la création en août, par le gouvernement, de la Commission scientifique et technique devant faire le point sur l'ensemble de cette question, le président du Comité adressait au Premier ministre une demande de subvention « afin de financer l'ensemble de nos activités et de préparer un mémoire étoffé qui sera présenté devant la Commission ». Le Comité tentait aussi, auprès du ministère de l'Environnement et de la Faune, d'obtenir que la Commission soit dotée des pouvoirs dévolus à une commission d'enquête publique afin qu'elle soit à même de pouvoir obliger, le cas échéant, des personnes à témoigner ou à déposer certains documents. Le Comité des sinistrés demandait enfin de pouvoir désigner lui-même un des membres de la Commission et l'élargissement du mandat de celle-ci aux impacts environnementaux.

La réponse gouvernementale tardant à venir, le Comité, appuyé par le Regroupement national des conseils régionaux de

l'environnement, demanda au Protecteur du citoyen d'intervenir auprès des autorités. Le Protecteur du citoyen en arriva aux conclusions suivantes.

Les inondations de juillet ont constitué des événements exceptionnels dont les sinistrés ont été les principales victimes. Dans les circonstances, il est essentiel que les premières personnes visées par la bonne ou mauvaise gestion des barrages puissent faire valoir leurs interrogations et leurs points de vue auprès de la Commission. Comme ces gens ont déjà subi de lourdes pertes financières, il serait déraisonnable qu'ils défraient les coûts de préparation de leur intervention. Il s'est dit en outre d'avis que le financement ne devrait pas être alloué par la Commission qui pourrait se retrouver en conflit d'intérêts. Un mécanisme neutre devait être mis sur pied.

Le Protecteur du citoyen estimait préférable que la Commission fût dotée des pouvoirs d'une commission d'enquête. Cependant, les motifs évoqués par le Ministère voulant que les travaux pourraient en être alourdis et retardés, n'étaient pas dénués de fondement. Ce qui importait, c'est que rien ne puisse faire obstacle à la recherche et à l'obtention de la vérité. Le Protecteur du citoyen a invité le ministre de l'Environnement et de la Faune à faire preuve de vigilance et, le cas échéant, accorder à la Commission les pouvoirs nécessaires.

Le Protecteur du citoyen estima aussi qu'un expert en environnement devrait être nommé.

Enfin, le Protecteur du citoyen recommanda la nomination sur la Commission d'un «représentant du public» faisant l'objet d'un consensus du milieu.

Le gouvernement dégagea une somme de 75 000 \$ pour aider les individus et les groupes de citoyens à préparer leurs interventions devant la Commission. Afin que l'allocation de ces fonds se fasse de la façon la plus impartiale possible, le ministre de l'Environnement et de la Faune confia ce mandat à un «Centre de financement de la participation du public» composé de trois personnes d'expérience en matière d'examen public de projets. Les autorités gouvernementales donnèrent également satisfaction au Protecteur du citoyen en ce qui regarde les autres aspects soulevés.

Par ailleurs, la Commission fit savoir publiquement que si elle rencontrait, dans le cours de ses travaux, des refus ou des réticences

à produire des témoignages ou des documents jugés nécessaires à l'exécution de son mandat, elle n'hésiterait pas à demander au gouvernement de la doter de tous les pouvoirs de contrainte dont elle aurait besoin. Le gouvernement donna son plein appui à la position de la Commission. Nul doute que la fermeté démontrée à cet égard exerça une influence bénéfique sur le bon déroulement des travaux de la Commission, laquelle ne rencontra aucun obstacle majeur.

Enfin, le gouvernement nomma au sein de la Commission un spécialiste des questions environnementales, « membre de plusieurs commissions et comités nationaux et internationaux » en la matière. Cette personne avait le mandat de « représenter la région du Saguenay-Lac-St-Jean » et sa nomination fut bien accueillie par le milieu.

2.7.1.3

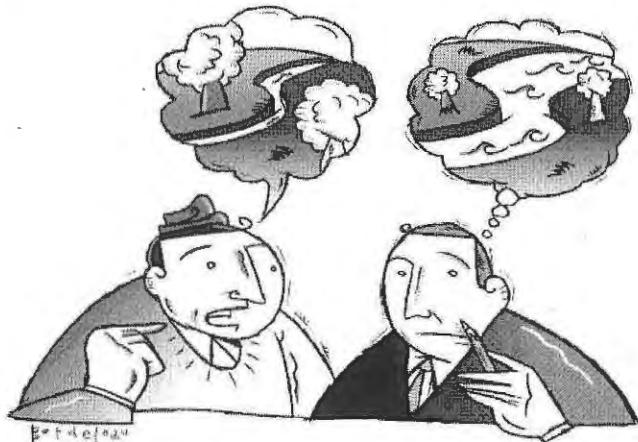
Les certificats d'autorisation

La population se préoccupe de plus en plus de la pollution d'origine agricole. Plusieurs citoyens, incluant des producteurs agricoles, ont demandé au Protecteur du citoyen d'intervenir au sujet de la délivrance de certificats d'autorisation pour l'exploitation d'entreprises porcines. Le Protecteur du citoyen a alors examiné si le Ministère, dans l'étude des demandes d'autorisation, assurait la protection de l'environnement en tenant compte du droit de produire des agriculteurs.

Une demande d'autorisation doit contenir les renseignements et documents exigés par la loi et les règlements. Aussi, le requérant doit fournir des informations techniques sur son projet, un plan des lieux, ainsi que des renseignements sur la contamination possible. À ce sujet, le Protecteur du citoyen a constaté que, dans la majorité des cas, le Ministère se basait seulement sur les informations fournies par le requérant, sans effectuer une visite des lieux. Cette procédure, quoique simple, peut ignorer des faits importants ou essentiels et entraîner des exigences excessives. Par ailleurs, si un producteur agricole obtenait une autorisation, alors qu'un renseignement essentiel aurait été omis de bonne foi, il serait pénalisé si, après avoir effectué certains travaux, le certificat d'autorisation lui était retiré à cause de renseignements incomplets.

De l'avis du Protecteur du citoyen, cette façon de faire est superficielle, elle n'assure pas adéquatement la protection de l'environnement à laquelle les citoyens sont en droit de s'attendre. Elle ne protège pas non plus les producteurs.

2.7.1.3.1 Des exigences pour déplacer une « montagne »...



Un citoyen demande l'autorisation de redresser une branche du ruisseau qui traverse ses terres. Le Ministère exige qu'il fournit des plans et devis d'aménagement préparés par un ingénieur, dont les coûts dépasseraient celui des travaux évalués à environ 1 500 \$. Le citoyen s'adresse alors au Bureau des plaintes du Ministère qui, après analyse des documents, conclut que les exigences du Ministère ne sont pas déraisonnables, puisqu'elles sont requises de toute personne qui se propose de détourner un cours d'eau. Insatisfait, le citoyen demande la révision de cette décision. C'est alors que le responsable des plaintes se rend sur place pour apprécier l'ampleur des travaux projetés et conclut que le détournement du ruisseau aurait vraisemblablement peu d'effet sur l'environnement. Il constate que l'exigence de plans d'ingénieur est basée sur un guide administratif. Il suggère aux responsables de visiter les lieux et recommande de délivrer un certificat d'autorisation, tout en obligeant le citoyen à respecter les normes sur la stabilisation des rives. Le Ministère refuse car cette démarche ne tient pas compte de l'aggravation de l'érosion, du débit d'eau au printemps et de l'impact sur le drainage des terres. Il considère de plus que l'utilisation du guide administratif permet de prévenir des erreurs coûteuses lors de l'exécution de travaux apparemment mineurs. Devant le refus du Ministère, le citoyen porte plainte au Protecteur du citoyen.

Selon le Protecteur du citoyen, les travaux doivent être effectués selon les règles précises de l'art. Il recommande cependant au Ministère une solution de compromis. Il fut alors convenu qu'un technicien agricole, dont la compétence et l'expérience sont reconnues dans le domaine, pourrait fournir les documents techniques demandés. Le représentant du Ministère a donc fait valoir au technicien ses exigences et le Ministère autorisa les travaux. Selon le Protecteur du citoyen, une visite des lieux, dès le départ, aurait évité ces démarches et permis au Ministère d'évaluer de façon plus claire et précise l'ampleur des travaux et leur impact potentiel sur l'environnement.

2.7.1.4

Une modification à la hâte...

En juillet 1995, le ministère de l'Environnement et de la Faune, par une modification réglementaire, autorisait l'utilisation d'une nouvelle technologie pour le traitement des eaux usées des résidences isolées.

Selon la *Loi sur les règlements*, un projet de règlement est adopté 45 jours après sa publication à la *Gazette officielle du Québec*, ce qui permet à toute personne de formuler, pendant ce délai, des commentaires qui pourront être pris en considération par le gouvernement dans la version finale du règlement. Il s'agit là d'un droit démocratique. Mais cette loi permet exceptionnellement la modification d'un règlement, sans prépublication, lorsque l'urgence de la situation l'impose. Le gouvernement a invoqué l'urgence pour autoriser l'utilisation de la nouvelle technologie parce que, notamment, il fallait adopter ce règlement de façon à en permettre l'installation avant l'été.

Le Protecteur du citoyen a constaté que, lors de la modification réglementaire, le Ministère n'était pas en mesure de garantir la capacité de ce système d'atteindre le degré de performance exigé par le règlement pour l'ensemble des usages prévus. Malgré cela, le Ministère n'a prévu aucune mesure de contrôle ultérieur. Les risques de pollution de l'environnement par les eaux usées étaient bien réels puisque, plus tard, la nouvelle technique pourrait ne pas répondre aux critères de performance attendus. Enfin, bien que le fabricant remette un certificat de performance à l'acheteur, ce dernier devra néanmoins assumer les inconvénients qui pourraient en résulter.

Le Ministère n'a pas pris les moyens de protéger adéquatement ni l'environnement ni les citoyens qui sont en droit de s'attendre à ce que le gouvernement assume ses responsabilités, de manière efficace et transparente. Le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère d'agir comme un administrateur public consciencieux et de voir à ce que le fabricant démontre la capacité de cette nouvelle technologie d'épuration d'atteindre le degré de performance requis. La réponse reçue récemment est à l'étude.

2.7.2

LE MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES

2.7.2.1

Hausse de loyer pour les locataires de terres publiques. Qu'en est-il?

En 1989, le ministère des Ressources naturelles modifiait son *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine public*. Dorénavant, une terre publique est louée ou vendue à sa valeur marchande établie selon des renseignements techniques utilisés en évaluation foncière, sans tenir compte des améliorations apportées à cette terre par le locataire ou l'acheteur. Dans les faits, plusieurs locataires villégiateurs ont vu leur loyer de 125 \$ ou 150 \$ augmenter à 250 \$ ou parfois même à 400 \$ par année, sans compter des frais d'administration de 135 \$. Cette hausse est due au fait que le loyer fut fixé à 10 % de la valeur de la terre publique sur le marché.

À l'époque, la mise en vigueur du nouveau règlement n'a pas créé beaucoup de remous, puisque la majorité des baux, étalés sur plusieurs années, n'étaient pas encore échus. Ce n'est qu'en 1993 que cette nouvelle tarification a soulevé la critique, puisque 30 % des baux sont alors parvenus à échéance. Des villégiateurs se sont dits victimes d'abus et ont fait appel au Protecteur du citoyen.

2.7.2.1.1

L'amélioration du service à la clientèle

L'enquête a révélé que les problèmes étaient, entre autres, liés à la façon d'évaluer le terrain, à une information déficiente, ainsi qu'à l'impossibilité pour les villégiateurs de se faire entendre et de négocier avec le Ministère. Le Protecteur du citoyen s'est aussi interrogé sur la légitimité de l'augmentation du loyer.

Le Protecteur du citoyen a constaté qu'il n'existe pas de fiche d'évaluation détaillée pour chaque terre publique. Le locataire ne peut pas connaître la base du calcul de la valeur marchande de son lot; il ne peut donc en contester le bien-fondé. Ces informations sont essentielles, notamment parce que la valeur marchande ne doit pas tenir compte des améliorations apportées à la terre louée, tel l'aménagement de voies d'accès aux chemins publics. Pour assurer la transparence, l'équité entre les locataires et le respect du règlement, le Protecteur du citoyen a recommandé que chaque lot ait une fiche d'évaluation suffisamment détaillée et qui soit expédiée avec le bail ou la proposition de vente. Le ministre a consenti à la confection d'une telle fiche d'évaluation pour chaque terrain.

De plus, la hausse soudaine du prix des loyers peut inciter certains villégiateurs à ne pas renouveler leur bail. Le locataire est alors contraint de déménager ou démolir les constructions effectuées. Il est souvent impossible pour le locataire de négocier la valeur marchande établie par le Ministère. Selon le Protecteur du citoyen, le locataire doit avoir l'occasion de faire valoir son point de vue, par une procédure qui assure la transparence du Ministère, et qui fournit aux citoyens les renseignements pertinents, notamment :

- un résumé de la politique gouvernementale ;
- les articles de la loi et du règlement ;
- une fiche d'évaluation du terrain et celles des terrains avoisinants ;
- les autres facteurs qui ont pu influencer l'évaluation.

Par souci d'équité, la procédure devrait être uniforme dans toutes les régions et, en situation d'impasse, le citoyen devrait pouvoir s'adresser à une personne apte à trancher la question.

Le Ministère a suivi la recommandation du Protecteur du citoyen. Il a communiqué avec les citoyens insatisfaits et leur a permis de faire valoir leur point de vue.

2.7.2.2

La hausse des loyers est-elle justifiée ?

Selon le Ministère, la hausse des prix de vente et de location des terres publiques vise quatre objectifs :

- l'autofinancement de la gestion des ventes et des locations ;
- la production de revenus à l'État sous forme de « rente à la collectivité » ;
- l'élimination de la concurrence entre l'État et le secteur privé ;
- l'alignement de l'État sur les règles du secteur privé afin de ne pas lui faire de concurrence déloyale.

Le Ministère évalue donc ses terres selon leur valeur marchande et fixe à 10 % de cette valeur le prix de leur location. Dans un premier temps, le Protecteur du citoyen considérait que les explications et les renseignements reçus étaient insuffisants ; ce qui le faisait douter de l'efficacité et de l'équité des moyens entrepris par le Ministère pour parvenir à ses fins.

L'autofinancement et les ajustements pour y parvenir sont légitimes, mais les explications du Ministère étaient soit contradictoires, soit imprécises.

Le Ministère ne semblait pas faire de différence entre l'autofinancement et la « rente à la collectivité ». Ainsi, il était impossible de savoir exactement quels frais devaient être autofinancés (gestion du territoire, frais d'administration, autres), et le principe de la « rente à la collectivité » n'était pas justifié de façon suffisante.

Le Ministère a finalement fourni des réponses satisfaisantes. Le Protecteur du citoyen a reçu confirmation qu'en réalité, l'autofinancement ne vise que les coûts directement reliés à la délivrance et au transfert du bail, donc les frais administratifs et non l'ensemble des coûts afférents à la gestion des terres publiques de villégiature, comme cela semblait être le cas au début des échanges avec le Ministère. La récupération des coûts d'administration des baux est légitime.

Quant à la « rente à la collectivité », elle a toujours existé sous la forme d'un prix de location. Le prix de cette location peut être fixé de plusieurs façons. Le gouvernement a choisi de le fixer de la façon suivante. Il a tout d'abord procédé à l'évaluation foncière des terres publiques de villégiature, selon les règles généralement reconnues dans ce domaine. Ainsi, lorsqu'il choisit de vendre un terrain, il le vend donc au prix du marché. Quant aux terrains loués, c'est le taux de rendement moyen des obligations d'épargne (environ 10 % depuis les 15 dernières années) qui sert de référence pour établir la « rente à la collectivité ». Le Protecteur du citoyen reconnaît qu'une compensation monétaire raisonnable puisse être exigée des utilisateurs d'une ressource qui appartient à l'ensemble de la population. Il a, par contre, demandé au Ministère de lui fournir des indications sur les mesures qu'il entend prendre pour s'assurer que la « rente à la collectivité », fixée selon le rendement moyen des obligations d'épargne, suive l'évolution de cet indice de manière à mieux refléter la réalité.

Voilà qui est plus clair. Le Protecteur du citoyen déplore toutefois qu'il ait fallu tant de temps pour y arriver, presque trois ans de rencontres et de correspondance.

2.7.3

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Le ministère des Transports accorde, de plus en plus, sur les voies publiques très achalandées, dont le boulevard Métropolitain à Montréal, des contrats de remorquage exclusif à des entrepreneurs privés pour faciliter la vie des automobilistes et assurer leur sécurité en permettant de dégager rapidement les voies de circulation obstruées. Le cas vécu par un automobiliste a donné l'occasion d'étudier ces contrats.

2.7.3.1

Le remorquage: un service incomplet

En février 1996, un citoyen circule sur le boulevard Métropolitain et sa voiture tombe en panne. Le Centre de gestion de la circulation du ministère des Transports a alors demandé l'intervention d'un remorqueur, mais celui-ci a refusé de transporter la voiture du citoyen où celui-ci lui demandait de le faire, sous prétexte qu'il manquait de temps. Il a remorqué la voiture à l'angle d'une rue située près d'un garage, et le citoyen a dû payer un second remorquage pour la transporter au garage de son choix. Peu après, il reçoit une facture du ministère des Transports, pour le premier remorquage. Il refuse de payer deux remorquages. Le citoyen s'adresse donc au Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen a examiné le contrat qui lie l'entrepreneur et le Ministère. Le contrat prévoit que l'entrepreneur doit libérer la voie de circulation et transporter le véhicule dans un endroit sûr, indiqué par le propriétaire, en autant qu'il puisse fournir immédiatement, pendant cette période, une autre dépanneuse pour répondre à tout appel éventuel.

Ici, le remorqueur a estimé ne pas avoir le temps de mener la voiture à l'endroit indiqué par le propriétaire. Après l'analyse des entrées et des sorties des dépanneuses au moment où la voiture du citoyen est tombée en panne, le Protecteur du citoyen a estimé que le remorqueur aurait eu le temps de transporter le véhicule à l'endroit désigné par le propriétaire. Le Ministère se rangea aux arguments du Protecteur du citoyen et accepta finalement de rembourser le premier remorquage.

Le Protecteur du citoyen estime que les contrats laissant la décision au remorqueur de transporter ou non le véhicule là où le citoyen le demande, rendent difficile, par la suite, l'analyse de sa décision. Le Protecteur du citoyen suggère d'y apporter quelques modifications. Ainsi, les citoyens devraient pouvoir s'attendre à

recevoir un service de qualité. Les remorqueurs devraient donc pouvoir s'organiser pour transporter les véhicules là où les citoyens le demandent. Les contrats devraient obliger les remorqueurs qui ne peuvent le faire, à demander à un autre remorqueur de s'en occuper.

Le Ministère a alors formé un comité d'usagers chargé d'étudier la question. Un rapport produit à l'été 1997 sera étudié par le Ministère qui s'est engagé à consulter le Protecteur du citoyen avant d'implanter des mesures correctives.

2.7.3.2

Les sentiers de motoneige compromettent parfois la sécurité

En novembre 1995, le gouvernement a modifié le *Règlement sur la motoneige* qui prévoyait que :

«53. Nul ne peut circuler en motoneige à moins de 30 mètres d'une habitation, (...), sauf si le propriétaire de l'habitation ou de l'aire lui a donné préalablement l'autorisation expresse de circuler à une distance plus rapprochée de cette aire ou habitation.»

Avec la modification, l'autorisation du propriétaire n'est plus exigée pour l'utilisation d'un sentier de motoneige établi sur une voie ferrée désaffectée et indiquée au schéma d'aménagement d'une municipalité régionale de comté ou d'une communauté urbaine.

Cette modification a toutefois eu certains effets préjudiciables pour les propriétaires d'habitations qui doivent traverser le sentier pour se rendre sur la voie publique. Cette situation est dangereuse.

Ces propriétaires se sont donc plaints au ministère des Transports. Considérant qu'à l'occasion de l'adoption des schémas d'aménagement, la population pouvait faire valoir ses appréhensions sur l'aménagement d'un sentier de motoneige, situé à proximité d'une habitation, le Ministère leur répondit que le problème relevait des autorités municipales responsables de l'élaboration des schémas d'aménagement et qu'ils devaient, en conséquence, s'adresser à celles-ci. Or, les citoyens n'ont pu s'entendre avec les municipalités. Ils ont donc porté plainte au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé que, malgré les nombreuses démarches des citoyens auprès des autorités municipales et gouvernementales,

rien n'est venu améliorer la situation. Le Protecteur du citoyen a rappelé au Ministère son rôle de veiller à la sécurité du public sur les voies publiques, ainsi que sur les sentiers qu'il érige, entretient ou réglemente. Ce dernier avait d'ailleurs précisé, au moment de la modification du règlement, qu'il n'était aucunement question que l'aménagement de sentiers de motoneige se fasse au détriment de la sécurité de la population demeurant à proximité des voies ferrées désaffectées.

De l'avis du Protecteur du citoyen, il appartient au Ministère de trouver un juste équilibre entre les intérêts légitimes des motoneigistes et ceux des résidants qui vivent la situation engendrée par l'aménagement de pistes de motoneige situées entre leurs habitations et le chemin public.

2.7.3.3

Le transport adapté : une politique à revoir

Le ministère des Transports a élaboré, conjointement avec le ministère de la Santé et des Services sociaux et l'Office des personnes handicapées du Québec, une nouvelle politique d'admissibilité au transport adapté, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Elle contient de nouveaux critères d'évaluation. Des comités d'admission, formés d'un représentant de l'organisme qui offre le transport, d'un à trois représentants des personnes handicapées et d'un représentant du réseau de la santé et des services sociaux, sont chargés d'analyser les demandes de transport adapté et de revoir les dossiers, lorsque des faits nouveaux le justifient, des personnes qui avaient droit au transport adapté avant l'entrée en vigueur de la nouvelle politique. Or, en novembre 1994, un comité d'admission a envoyé à une citoyenne, atteinte de déficience intellectuelle, un formulaire d'évaluation pour déterminer si sa situation répondait aux nouveaux critères d'admission. En août 1995, elle reçoit la réponse : elle n'y a plus droit. Si elle n'est pas d'accord, elle peut demander une révision dans les 40 jours de la décision ; ce qu'elle fait en septembre 1995. Le mois suivant, le bureau de révision maintient la décision de révoquer le droit de cette citoyenne au transport adapté. Elle s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

En janvier 1996, la citoyenne présente au comité d'admission une nouvelle évaluation contenant des renseignements plus précis sur son handicap et ses difficultés à se déplacer. Malgré tout, le comité maintient sa décision d'août 1995.

Elle s'adresse de nouveau au bureau de révision qui, en février 1996, recommande au comité d'admission d'obtenir une autre expertise d'un spécialiste de son choix. Le comité accepte alors de revoir sa décision et, en octobre 1996, grâce à l'analyse du rapport d'un spécialiste en réadaptation, il donne droit à la citoyenne d'utiliser le transport adapté pour tous ses déplacements hors de son environnement immédiat.

Ce va-et-vient interminable de procédures administratives a amené le Protecteur du citoyen à s'interroger sur l'efficacité du mode de fonctionnement du comité d'admission. Il a décelé des lacunes relatives au droit à l'information et au droit du citoyen de se faire entendre. Le Protecteur du citoyen a fait remarquer que les décisions du comité ne sont pas motivées. Puisque, l'un des motifs permettant à un citoyen de contester une décision est la mauvaise interprétation des critères d'admission, comment celui-ci peut-il s'en prévaloir, s'il ne connaît pas les motifs de la décision?

Le Protecteur du citoyen a aussi constaté qu'on n'informe pas le citoyen que le délai de 40 jours peut être prolongé sur demande. Par souci d'équité et de transparence, cette information devrait être donnée à tous les citoyens.

Enfin, le Protecteur du citoyen estime que le citoyen doit pouvoir se faire entendre.

Le Ministère s'est montré disposé à retenir les suggestions du Protecteur du citoyen. Au début 1996, il s'est engagé à revoir sa politique dès le début de l'année 1997 et à apporter certaines modifications. Un projet a été soumis au Protecteur du citoyen et est actuellement à l'étude.

2.7.4

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

2.7.4.1

Le citoyen, trop souvent la première victime des compressions budgétaires

En juillet 1996, le Protecteur du citoyen est informé de l'abolition éventuelle du poste de médiateur de plaintes en machinisme agricole au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Le rôle de ce médiateur consiste à recevoir et à étudier toute plainte des producteurs agricoles, lorsqu'il y a mésentente entre eux et un vendeur de machinerie agricole. Par médiation, il invite les deux parties à discuter de solutions et parvenir à un consensus.

Le Protecteur du citoyen est mis au courant des intentions du Ministère, lorsqu'un producteur agricole se plaint à lui de l'inaction du médiateur. En fait, le citoyen a déposé, un an auparavant, une plainte au sujet d'une réparation sur son tracteur et le médiateur n'a pas donné suite à sa demande. Lors de son intervention, le Protecteur du citoyen apprend que le Ministère a décidé d'abolir le poste de médiateur et que les plaintes déjà reçues ne seront pas étudiées.

Le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de s'assurer du traitement des plaintes reçues avant le 26 novembre 1996, date de l'abolition du poste de médiateur. Le Ministère a accepté.

2.7.4.2

Amélioration des modes d'attribution et de gestion des subventions

Il arrive que plusieurs plaintes, même non fondées, révèlent un malaise. Des règles imprécises, ainsi qu'un processus décisionnel dont les apparences laissent des doutes sur la transparence et l'équité, peuvent justifier une intervention du Protecteur du citoyen.

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a eu à traiter plusieurs plaintes de citoyens sur les modes d'attribution et la gestion des subventions au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

Notamment, la règle « Premier arrivé, premier servi » semblait favoriser indûment les personnes qui fréquentent régulièrement le Bureau de renseignements agricoles. Selon le Protecteur du citoyen,

le bon fonctionnement de cette règle exige, au départ, que tous les intéressés aient accès à l'information en même temps. D'autres personnes déploraient le manque de transparence ou d'information dans la gestion des listes d'attente et le flou des critères de gestion de cette liste. Enfin, le fait que des subventions soient accordées à certains secteurs de l'industrie et refusées à d'autres, amenait d'aucuns à soupçonner que c'est la puissance d'un lobby, et non les besoins réels, qui détermine l'octroi de certaines subventions.

Le Protecteur du citoyen s'est interrogé sur le style de gestion des programmes régionaux, car le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation adopte un programme cadre d'aide aux exploitations agricoles qui tient compte des particularités et des priorités de chacune des régions. En région, les besoins exprimés par les citoyens et observés par les bureaux régionaux contribuent à définir les modulations régionales. Les aspects positifs de la décentralisation, de la consultation de la population et de sa participation aux décisions qui la concernent sont évidents et rejoignent la philosophie du Pacte social du Protecteur du citoyen.

Mais, comme il y a toujours des risques d'effets non désirés, le Protecteur du citoyen a souligné le danger que les groupes les mieux organisés l'emportent toujours sur les autres groupes dont les besoins pourraient être tout aussi prioritaires. À titre d'exemple, des subventions ont été accordées aux producteurs de veaux lourds, pour les pertes occasionnées par une maladie virale, alors que d'autres secteurs prétendaient être tout aussi affectés par cette maladie. Cet écueil pouvait être évité si les responsables régionaux ne se contentaient pas de répondre aux besoins, mais procédaient à des études de besoins. La transparence la plus totale, tant sur les critères qui ont présidé à tel choix de programme plutôt qu'à tel autre, que sur les critères et conditions de participation à ces programmes, constitue une meilleure protection contre l'arbitraire et le favoritisme.

Les subventions étant de plus en plus limitées, et les décisions étant prises au niveau régional où tout le monde se connaît, il faut éviter les apparences de conflit d'intérêts. Il apparaissait donc nécessaire que les demandes refusées puissent être révisées par des personnes impartiales.

La sous-ministre associée aux opérations régionales annonça alors la création de comités régionaux de révision.

Cette mesure, si elle garantissait l'impartialité nécessaire à sa crédibilité, pouvait pallier les inconvénients déjà évoqués.

Selon le Protecteur du citoyen, les règles sur la gestion du programme d'aide et le comité de révision pourraient apporter cette garantie. En effet, le Ministère s'est imposé d'une part, de communiquer par écrit les raisons de son refus d'octroyer une subvention, et, d'autre part, d'informer le producteur agricole de son droit de demander la révision d'une décision. Ce comité de révision est composé du directeur régional, d'un producteur choisi par la fédération régionale de l'Union des producteurs agricoles et d'un intervenant du milieu, par exemple, le représentant d'une institution financière.

2.7.4.3

Des pouvoirs d'enquête mieux définis

Dans son rapport annuel 1994-1995, le Protecteur du citoyen faisait état de son intervention auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, à la suite de l'exercice hors contexte de ses pouvoirs d'enquête. Sous le titre « Enquête sur l'enquêteur » (p.22), il relatait l'histoire d'un citoyen qui avait eu connaissance que des employés du Ministère avaient circulé autour de sa résidence et avaient photographié les lieux, à la suite d'une demande d'accès à des documents qu'il avait adressée à ce ministère.

Le Ministère avait admis qu'il avait utilisé ses pouvoirs aux fins d'une inspection non autorisée et reconnu qu'il fallait restreindre strictement aux fins prévues par la loi l'exercice de ses pouvoirs d'enquête. Le Protecteur du citoyen avait suggéré que cette position soit inscrite dans la directive sur les enquêtes alors en vigueur au Ministère. Il concluait ainsi son commentaire :

« 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 ».

Voici maintenant la suite de l'histoire. Dans la recherche d'une meilleure façon de faire, afin d'éviter qu'un tel incident ne se reproduise, il est apparu que la conception des différents pouvoirs d'en-

quête, d'inspection administrative et d'enquête publique dont s'étais doté le Ministère causait des problèmes d'interprétation. Il fallait clarifier la situation. Le Ministère a donc procédé à une analyse de ces notions à la lumière de la jurisprudence.

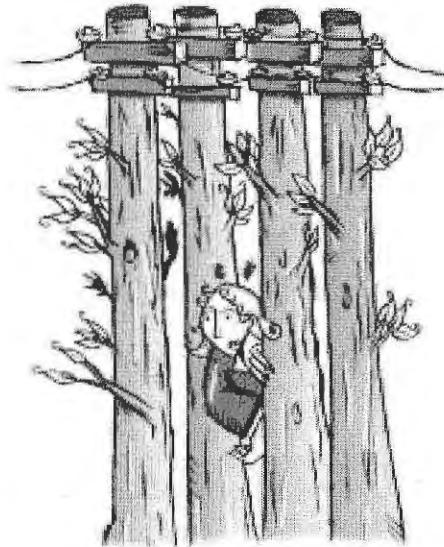
La nouvelle directive, qui constitue un outil de gestion à l'usage de l'ensemble du personnel du Ministère, est beaucoup plus complète, explicative et conforme au droit actuel en cette matière.

À la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère y a même ajouté une mise en garde à l'égard des limites à la recherche d'information qui sont prescrites par d'autres lois, telle la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Le Ministère n'a pas ménagé ses efforts pour se doter d'une directive visant à assurer qu'il exerce ses pouvoirs d'inspection et d'enquête dans le respect des droits de la personne.

2.7.4.4

La servitude d'Hydro-Québec renaît de ses cendres



En 1984, une citoyenne achète un terrain sur lequel est construit un chalet. En 1991, des employés d'Hydro-Québec viennent piquerter son terrain. Elle apprend alors qu'Hydro-Québec bénéficie d'une servitude qui lui donne le droit de construire quatre

lignes de transport d'électricité sur ce terrain. Si Hydro-Québec décide de construire ces lignes, la dame devra enlever son chalet, puisque la servitude porte sur une très grande partie du terrain.

Elle consulte un avocat qui lui confirme, après vérification au bureau d'enregistrement de la région, qu'effectivement, un locataire du terrain avait accordé à Hydro-Québec, en 1958, une servitude. Au temps de la colonisation, le gouvernement de l'époque louait aux agriculteurs, pour de longues périodes, des terres lui appartenant. Il s'agissait, la plupart du temps, de terres boisées qui apportaient un complément de revenu aux agriculteurs. Les locataires avaient tendance à se conduire en propriétaires, même s'ils ne l'étaient pas. Ils payaient les taxes foncières et tiraient des revenus de l'exploitation des terres. Ils pouvaient même transférer leur billet de location à leurs héritiers, mais, pour devenir propriétaire du lot loué, ils devaient obtenir des lettres patentes du Ministère. Seules ces lettres patentes constituaient un titre de propriété.

Le locataire de l'époque n'a jamais obtenu de lettres patentes, sa location fut révoquée en 1959 et c'est une autre personne qui obtint les lettres patentes. L'ancien locataire avait consenti une servitude à Hydro-Québec, alors qu'il n'était pas le propriétaire du terrain. La citoyenne décida donc de poursuivre la personne qui lui avait vendu le terrain, ainsi que le notaire, parce que ceux-ci ne l'avaient pas informée de l'existence de cette servitude.

Le tribunal a jugé que la servitude n'avait aucune valeur puisque le locataire n'était pas et n'était jamais devenu propriétaire du terrain. Le notaire et le vendeur n'avaient donc commis aucune faute en ne révélant pas l'existence de la servitude.

Toutefois, la *Loi sur les terres publiques agricoles*, adoptée en 1987, avait eu pour effet de valider les servitudes accordées par des personnes qui, entre autres, n'étaient que locataires. C'est pourquoi le tribunal confirma que cette loi avait postérieurement à la vente de 1984, validé la servitude grevant le terrain de cette citoyenne.

Le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de l'indemniser, puisque la loi de 1987 a eu pour effet de l'exproprier sans compensation. Or, selon l'article 952 du *Code civil*, un propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété sans juste compensation. C'était l'adoption de la loi, en 1987, qui était seule responsable de la situation. Les négociations sont actuellement en cours.

3

LE
PROTECTEUR
DU
CITOYEN
REND
COMPTE
À LA
POPULATION



LE PROTECTEUR DU CITOYEN ET LES MÉDIAS

Le Protecteur du citoyen se doit de répondre aux demandes d'entrevue des médias dans le but d'informer la population sur les dysfonctionnements des services publics.

Le Protecteur du citoyen est aujourd'hui plus connu et son rôle mieux compris de la population. Cette situation n'est certes pas étrangère aux nombreuses interventions publiques faites par le Protecteur du citoyen dans les médias. En 1996-1997, 181 demandes lui ont été adressées : 128 par les médias électroniques et 53 pour des articles parus dans les revues, magazines, quotidiens et hebdomadaires de plusieurs régions du Québec, journaux internes d'institutions bancaires, d'universités et revues spécialisées. Outre ces entrevues, les médias ont cité les propos du Protecteur du citoyen à 635 reprises. Ils reprenaient les commentaires du Protecteur du citoyen tenus lors de conférences de presse ou dans des communiqués de presse. Ils suggéraient aux citoyens de s'adresser au Protecteur du citoyen ou encore, expliquaient son rôle.

En effet, les journalistes communiquent souvent avec le Protecteur du citoyen pour connaître son opinion ou sa position officielle sur un sujet ou un dossier. Ils s'adressent à lui pour qu'il explique son rôle, réponde aux questions de leurs auditeurs, commente publiquement ses rapports, ses interventions spéciales, les dysfonctionnements d'une loi ou d'un programme gouvernemental ou pour parler de la plainte personnelle d'un citoyen. Dans ce cas, le Protecteur du citoyen porte une attention particulière à ne pas personnaliser le dossier du citoyen, à moins que celui-ci ne l'y autorise. De plus, il arrive fréquemment que les journalistes s'adressent au Protecteur du citoyen afin d'obtenir un complément d'information ou pour obtenir des explications sur le contenu d'une norme ou de son application, et ce, en raison des difficultés qu'ils éprouvent à obtenir ces informations ailleurs.

Plusieurs sujets ont intéressé les médias en 1996-1997, notamment :

- le mandat du Protecteur du citoyen;
- son rapport sur les accidents survenus sur le boulevard Métropolitain ;
- le régime d'assurance-médicaments ;
- le rapport annuel 1995-1996 du Protecteur du citoyen ;

- son rapport sur la position du ministère du Revenu en matière d'avantages fiscaux liés aux projets de recherche et de développement ;
- son rapport sur les « Enfants de Duplessis » ;
- sa position sur différentes réformes législatives.

3.2

LES CONFÉRENCES DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen s'est adressé à différents groupes lors de colloques, réunions ou rencontres, afin d'échanger sur divers thèmes qui impliquent une réflexion sur la vie des citoyens et sur les problèmes qu'ils peuvent rencontrer dans leurs rapports avec l'Administration. Voici quelques précisions sur les conférences prononcées par le Protecteur du citoyen ou par l'un de ses collaborateurs :

10 avril 1996 :	« Imputabilité de l'organisme public », Colloque de l'École nationale d'administration publique.
18 avril 1996 :	« La carte d'identité obligatoire au Québec ». Colloque annuel de l'Association de la sécurité informatique.
25 avril 1996 :	« Le point de vue du Protecteur du citoyen sur les services automatisés d'information téléphonique ». Réunion du Conseil des responsables de l'informatique du secteur public.
28 avril 1996 :	« Le rôle du Protecteur du citoyen vis-à-vis l'État ». Quatrième Salon des organismes communautaires du Québec ayant pour thème : « En action pour l'élimination de la pauvreté au Québec ».
30 avril 1996 :	« L'État en dérive: protéger le citoyen contre sa propre créature ». Collège Montmorency.
1^{er} mai 1996 :	« La déontologie policière perçue de l'extérieur ». Cinquième anniversaire du Comité de déontologie policière.
24 mai 1996 :	« Hier, l'exclusion. Aujourd'hui, l'intégration. Le changement, ça se travaille ». Association québécoise pour l'intégration sociale.
31 mai 1996 :	« Le désengagement de l'État ». Congrès annuel du Barreau du Québec.

4 juin 1996 : « Images of the Ombudsman between St-Jude and don Quixote : the case of Le Protecteur du citoyen ». Congrès de l'Association canadienne des sciences politiques.

14 juin 1996 : « Droits et responsabilités des usagers et ceux des intervenants par rapport aux usagers ». Regroupement du service à la clientèle du Centre hospitalier universitaire de Québec.

7 août 1996 : « Le rôle du Protecteur du citoyen ». Groupe de citoyens retraités de la région de Joliette.

20 septembre 1996 : « La qualité de vie des aînés ». Congrès de l'Association québécoise de gérontologie.

14 novembre 1996 : « La protection de la vie privée à l'ère de l'informatique ». Vingt-cinquième anniversaire de l'Institut inter-universitaire de recherche sur les populations.

20 novembre 1996 : « Le rôle du Protecteur du citoyen ». Association de défense des droits des retraités.

3 février 1997 : « L'imputabilité dans le secteur public : une question d'éthique ». Université du Québec à Montréal.

21 février 1997 : « La qualité des services publics : droits des citoyens et obligations des administrateurs ». ADENAP-Montréal

19 mars 1997 : « Rencontre d'information pour les chefs de mission diplomatique des pays membres de la Francophonie ». Ministère des Relations internationales.

3.3

ÉMISSION *PRENEZ UN NUMÉRO*

Le Protecteur du citoyen a accepté de collaborer à la série d'émissions de services présentée par Télé-Québec sous le titre *Prenez un numéro*. Cette série d'émissions destinée aux utilisateurs de services gouvernementaux, para ou péri-gouvernementaux, véhicule toute information leur permettant de bien connaître les services publics. C'est à l'aide d'exemples, de témoignages et de débats que *Prenez un numéro* rend compte de l'expérience, bonne ou mauvaise, du citoyen consommateur de services publics.

Outre les chroniques sur l'assurance-médicaments, quatre entrevues ont porté sur le mandat du Protecteur du citoyen, son rapport annuel 1995-1996, le Pacte social qu'il a proposé, et les impacts des réformes gouvernementales.

De plus, le Protecteur du citoyen s'est impliqué au niveau du choix de certains reportages touchant, entre autres, les ministères de l'Éducation, du Revenu, de la Sécurité du revenu, des Transports, de même que différents organismes tels que l'Office des services de garde à l'enfance, la Direction de l'état civil, la Commission de la santé et de la sécurité du travail et le Curateur public. Le Protecteur du citoyen déplore que Télé-Québec ait abandonné l'émission pour la prochaine année. C'était une initiative qui permettait aux citoyens de mieux connaître et exercer leurs droits démocratiques.

3.4

LE SITE WEB DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Depuis son lancement en décembre 1995, le site Web du Protecteur du citoyen a reçu plus de 5 000 visiteurs. Par ce moyen, le Protecteur du citoyen fait connaître le plus largement possible le mandat de l'institution, le résultat de certaines de ses enquêtes et ses prises de position sur la qualité des services aux citoyens. De plus, le Protecteur du citoyen étend ainsi la diffusion de son rapport annuel en le rendant accessible sur le réseau Internet, au moment même de son dépôt à l'Assemblée nationale.

4

LE
PROTECTEUR
DU
CITOYEN
DANS
LE
MONDE

L'INSTITUT INTERNATIONAL DE L'OMBUDSMAN

Le Protecteur du citoyen est membre votant de l'Institut international de l'ombudsman, membre de son conseil d'administration à titre de directeur de la région Amérique du Nord, et depuis peu, secrétaire exécutif par intérim de l'Institut. Il est également membre votant de l'United States Ombudsman Association qui regroupe des ombudsmans de l'Amérique du Nord. Il participe enfin à la rencontre annuelle des ombudsmans canadiens.

L'Institut international de l'ombudsman est un organisme sans but lucratif qui regroupe des ombudsmans de plus de 86 pays. Son siège social est à Edmonton, Alberta, et est rattaché à la Faculté de droit de l'Université de l'Alberta.

Les principaux objectifs de l'Institut sont de :

- 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 est formé 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.

L'Institut accueille à titre de membres associés :

- 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

4.1.1

Le congrès international de Buenos Aires



Sur le plan des relations extérieures, l'événement le plus marquant pour le Protecteur du citoyen aura été sa participation au VI^e Congrès international de l'Institut international de l'ombudsman (I.I.O.) à Buenos Aires, Argentine, du 20 au 24 octobre 1996. La directrice générale des enquêtes et le responsable des dossiers internationaux au bureau du Protecteur du citoyen, ont également participé à ce congrès qui réunissait près de 600 personnes venues de tous les continents. Dr Jorge Luis Maiorano, Defensor del Pueblo de la Nación, Argentine, était l'hôte de cette rencontre qui avait pour thème «L'ombudsman et le renforcement des droits des citoyens - Le défi du XXI^e siècle». Le Dr Maiorano a réalisé un travail d'organisation exceptionnel qui a fait de ce congrès un succès indiscutable.

Depuis sa création en 1978, l'I.I.O. est devenu une organisation mondiale importante regroupant 194 membres répartis dans 86 pays. Pour adapter l'I.I.O. aux nécessités de cette expansion et ainsi mieux répondre aux besoins de ses membres, son président et ombudsman des Pays-Bas, Dr Marten Oosting, a voulu entreprendre une réforme majeure de l'Institut. Le Protecteur du citoyen fut l'un des principaux promoteurs de cette réforme. Il a présidé, depuis octobre 1995, le Comité de révision du fonctionnement et de l'orientation de l'I.I.O. dont les propositions furent entérinées au congrès de Buenos Aires. Soulignons également que, tenant compte de l'aspect culturel de l'expansion de l'I.I.O., ses membres ont adopté la proposition du Protecteur du citoyen faisant du français et de l'espagnol les langues officielles de l'Institut, au même titre que l'anglais.

Pour actualiser le virage organisationnel, et en particulier la création de structures régionales, le conseil d'administration a mandaté le Protecteur du citoyen pour présider le comité de mise en œuvre de la réforme de l'I.I.O. et lui a également confié la responsabilité d'assumer le poste de secrétaire exécutif de l'I.I.O. de façon intérimaire.

4.1.2

Le congrès des ombudsmans d'Asie



À l'invitation de l'ombudsman national de la République de Corée, le Protecteur du citoyen s'est rendu à Séoul, à titre de secrétaire exécutif de l'I.I.O., à l'occasion du Deuxième congrès des ombudsmans d'Asie qui s'est tenu du 25 au 28 mars 1997. Il a présidé la deuxième journée du congrès qui a porté sur le rôle de l'ombudsman. À l'occasion de ce congrès, l'Association régionale des ombudsmans d'Asie a été créée dans le cadre de la régionalisation de l'Institut international de l'ombudsman.

4.2

LE *STEERING COMMITTEE* DU PARLEMENT ONTARIEN

Le 5 février 1997, le Protecteur du citoyen a été entendu par le *Steering Committee* du Parlement de l'Ontario. Les ombudsmans législatifs canadiens ont mandaté le Protecteur du citoyen pour les représenter auprès du *Steering Committee* aux fins d'y déposer un mémoire sur le rôle de l'ombudsman, et en particulier sur la nécessité de préserver son caractère d'indépendance.

4.3

LA PARTICIPATION À DES CONFÉRENCES INTERNATIONALES

En août 1996, la directrice de la recherche et des communications participait, avec des ombudsmans espagnols, à une table ronde portant sur les droits constitutionnels des malades mentaux, dans le cadre du *X^{le} congrès mondial de la psychiatrie*, tenu à Madrid, en Espagne. Invitée par le congrès, elle a entretenu l'auditoire des droits des personnes présentant des problèmes de santé mentale, reconnus par les chartes et les différentes lois québécoises. Elle a également présenté le rôle de l'ombudsman dans la protection de ces droits.

L'Association Itinéraire a invité un délégué du Protecteur du citoyen à prendre part aux Journées européennes d'études, à Aubervilliers, en France, au cours de la première semaine de mars 1997. Il a participé à l'ensemble des travaux et plus particulièrement à un atelier portant sur les personnes handicapées ou atteintes de maladie mentale.

Les 14 et 15 mars 1997, la directrice générale des enquêtes a participé au Colloque sur la réforme judiciaire et le renforcement de l'ordre démocratique en Haïti, qui a eu lieu à l'Université du Québec à Montréal. Elle y fit également une intervention dans le cadre d'un atelier portant sur l'État, le citoyen et la société civile, leur place dans la réforme.

Le 19 mars 1997, le Protecteur du citoyen a prononcé une allocution dans le cadre d'une rencontre d'information destinée aux chefs de mission diplomatique des pays membres de la francophonie. Son intervention a porté sur l'institution du Protecteur du citoyen.

4.4

L'ACCUEIL DE DÉLÉGATIONS ÉTRANGÈRES

L'adjoint au Protecteur du citoyen et la directrice générale des enquêtes ont reçu, au nom du Protecteur du citoyen, monsieur Robert Eadie, Parliamentary Commissioner for Administrative Investigations, d'Australie occidentale, en avril 1996. Également au nom du Protecteur du citoyen, la directrice de la recherche et des communications a reçu la visite de monsieur Wagnan Celidan du bureau de la Fiscalía Especial de Defensoría del Pueblo du Pérou, en janvier 1997.

4.5

LE 1^{er} CONGRÈS DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE À QUÉBEC EN JUIN 1997



Le Protecteur du citoyen a été sollicité pour être l'hôte, en juin 1997, de la première réunion des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie. Une subvention de l'Agence de la Francophonie et l'aide du ministère des Relations internationales ont permis la tenue de ce congrès. Y ont participé des représentants de la Belgique, du Burkina Faso, du Canada, de la Côte d'Ivoire, du Gabon, d'Haïti, de l'Île Maurice, de Madagascar, de la Mauritanie, du Nouveau-Brunswick, du Québec, du Sénégal et du Vanuatu.

Les ombudsmans et médiateurs ont débattu de questions aussi fondamentales que l'impact de la mondialisation et de la lutte au déficit sur les droits des citoyens. Ils ont exprimé leurs préoccupations devant la montée de l'exclusion sociale et de l'intolérance. Rappelant l'indépendance et l'impartialité qui les caractérisent, ils ont décidé de consacrer principalement leurs efforts au respect des droits humains, y compris les droits sociaux. Les ombudsmans et médiateurs ont souligné qu'ils exercent leurs fonctions dans un esprit de non-confrontation avec les pouvoirs publics dans l'objectif de coopérer avec eux pour apporter des solutions originales aux problèmes de dysfonctionnement des appareils publics et pour assurer le respect des droits des citoyens.

Les ombudsmans et médiateurs vont dorénavant contribuer de manière significative à l'État de droit, au renforcement de la démocratie et à l'instauration de la paix sociale.

À l'issue de leur congrès, ils ont décidé du principe d'une Association permanente ; ses objectifs seront notamment de coopérer pour le renforcement des bureaux d'ombudsman existant dans la Francophonie et de promouvoir l'établissement de la fonction d'ombudsman et de médiateur au sein des 49 États et gouvernements de la Francophonie. À cet égard, M^e Jacoby a été nommé président de l'Association jusqu'à sa constitution formelle au prochain congrès.

4.6

LES PUBLICATIONS

Le rapport annuel du Protecteur du citoyen, outre sa diffusion au Québec et au Canada, est distribué à plus de 200 ombudsmans, bibliothèques et associations à travers le monde.

Les statistiques

AVERTISSEMENT

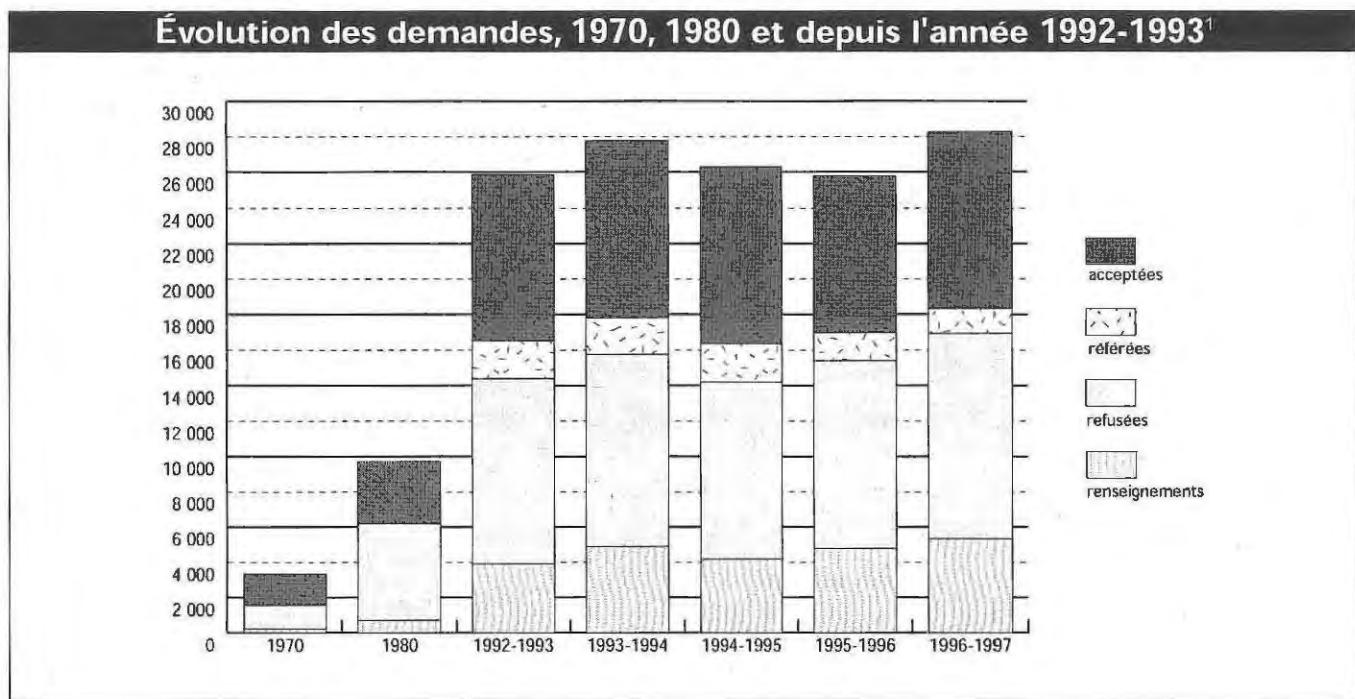
Le graphique 1 illustre l'évolution des demandes adressées au Protecteur du citoyen depuis la création de l'institution.

Les tableaux 1 à 4 concernent exclusivement les demandes reçues entre le 1^{er} avril et le 31 mars des années 1995-1996 et 1996-1997.

Les tableaux 5 et 7 ainsi que les graphiques 2 et 3 présentent les données pour 1996-1997; les demandes en traitement au 1^{er} avril 1996 s'ajoutent aux demandes reçues durant l'année 1996-1997.

Le tableau 6 présente les données pour les années 1995-1996 et 1996-1997; les interventions débutées avant le 1^{er} avril des années 1995-1996 et 1996-1997 sont incluses.

Graphique 1



¹ La procédure de référence de demandes d'intervention a été introduite en 1992-1993,

Tableau 1**Provenance des demandes en 1995-1996 et en 1996-1997**

Région	Population¹	1995-1996	1996-1997
Abitibi – Témiscamingue (08)	157 322	2,2 %	468 1,8 %
Bas-Saint-Laurent (01)	210 979	2,9 %	791 3,1 %
Chaudière – Appalaches (12)	389 483	5,3 %	1 392 5,4 %
Côte-Nord (09)	105 327	1,4 %	402 1,6 %
Estrie (05)	284 105	3,9 %	907 3,5 %
Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine (11)	108 944	1,5 %	410 1,6 %
Lanaudière (14)	384 411	5,2 %	1 091 4,2 %
Laurentides (15)	437 568	6,0 %	1 162 4,5 %
Laval (13)	343 773	4,7 %	804 3,1 %
Mauricie – Bois-Francs (04)	487 843	6,7 %	1 668 6,5 %
Montréal (06)	1 307 423	17,8 %	3 108 12,1 %
Montréal (06)	1 812 365	24,7 %	7 107 27,6 %
Nord-du-Québec (10)	36 329	0,5 %	50 0,2 %
Outaouais (07)	313 739	4,3 %	705 2,7 %
Québec (03)	657 393	9,0 %	4 481 17,4 %
Saguenay – Lac-Saint-Jean (02)	297 203	4,1 %	1 072 4,2 %
Extérieur du Québec	143 0,6 %
Inconnue	- %
Total	7 334 207	25 761	28 333

¹ Statistique Canada, Estimation de la population au 1^{er} juillet 1995.

Tableau 2

Délai de traitement des demandes soumises en 1995-1996 et en 1996-1997				
	1995-1996		1996-1997	
Demandes de renseignements				
La journée même	3 328	70 %	4 126	77 %
En deçà d'une semaine	4 487	94 %	5 249	98 %
Total	4 783		5 333	
Demandes d'intervention refusées				
La Journée même	8 399	79 %	9 221	79 %
En deçà d'une semaine	10 186	96 %	11 318	97 %
En deçà d'un mois	10 496	99 %	11 557	99 %
En deçà de trois mois	10 612	99 %	11 654	99 %
Total	10 617		11 672	
Demandes d'intervention référencées	1 561	...	1 401	...
Interventions interrompues et demandes d'intervention retirées par le citoyen	1 266	...	1 404	...
Interventions terminées				
En deçà d'une semaine	4 224	63 %	4 613	63 %
En deçà d'un mois	5 667	85 %	5 936	82 %
En deçà de trois mois	6 409	96 %	6 880	95 %
En deçà de six mois	6 641	99 %	7 178	99 %
Total	6 686		7 270	
Interventions en traitement à la fin de l'exercice	848	...	1 253	...
Grand total	25 761		28 333	

Tableau 3

Demandes de renseignements selon le secteur visé en 1995-1996 et en 1996-1997				
	1995-1996		1996-1997	
Ministères et organismes du gouvernement du Québec	1 292	27 %	1 766	33 %
Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen	137	3 %	247	5 %
Réseau de l'éducation	56	1 %	53	1 %
Réseau de la santé et des services sociaux	135	3 %	150	3 %
Réseau municipal	157	3 %	206	4 %
Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	167	3 %	232	4 %
Secteur privé	2 826	59 %	2 666	50 %
Autres	13	-- %	13	-- %
Total	4 783		5 333	

Tableau 4

Motifs de refus des demandes d'intervention en 1995-1996 et en 1996-1997				
	1995-1996	1996-1997		
Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen	906	8 %	1 017	9 %
Réseau de l'éducation	279	3 %	231	2 %
Réseau de la santé et des services sociaux	574	5 %	782	7 %
Réseau municipal	789	7 %	870	7 %
Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	1 127	11 %	1 034	9 %
Secteur privé	4 113	39 %	4 147	36 %
Personnel visé exerçant une fonction politique ou judiciaire	480	4 %	493	4 %
Existence d'un recours adéquat	813	8 %	1 072	9 %
Intervention jugée non nécessaire	1 363	13 %	1 463	12 %
Autres	173	2 %	563	5 %
Total	10 617		11 672	

Tableau 5

	Plaintes non fondées	Plaintes fondées	Autres demandes ²	En traitement	Total
Ministères³					
Affaires municipales	10	1	22	6	39
Agriculture, Pêches et Alimentation	24	5	9	9	47
Assemblée nationale	-	-	-	1	1
Conseil du trésor (Secrétariat du)	1	3	9	3	16
Conseil exécutif	2	-	-	2	4
Culture et Communications	1	1	1	3	6
Éducation	332	151	403	156	1 042
Environnement et Faune	42	14	58	25	139
Finances	4	3	8	-	15
Industrie, Commerce, Science et Technologie	1	-	4	1	6
Justice	143	89	200	38	470
Relations avec les citoyens et Immigration	32	35	59	83	209
Relations internationales	7	4	37	1	49
Ressources naturelles	18	2	46	11	77
Revenu	420	343	859	295	1 917
Santé et Services sociaux	16	5	20	46	87
Sécurité du revenu	2 059	262	2 075	169	4 565
Sécurité publique	838	302	976	136	2 252
Transports	14	11	38	9	72
Travail	6	4	13	4	27
Bureau					
Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec	-	-	2	1	3
Comité					
Comité de déontologie policière	2	2	6	1	11

¹ Les demandes reçues avant le 1^{er} avril 1996 sont incluses.

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

³ Ministères et organismes existant au 1^{er} avril 1996.

Tableau 5 (suite)

Ministères et organismes mis en cause en 1996-1997 ¹					
	Plaintes non fondées	Plaintes fondées	Autres demandes ²	En traitement	Total
Commissaires					
Commissaire à la déontologie policière	8	7	14	3	32
Commissaire aux plaintes des clients des distributeurs d'électricité	-	-	6	-	6
Commissions					
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	54	63	62	12	191
Commission d'accès à l'information	9	3	14	3	29
Commission d'appel en matière de lésions professionnelles	10	2	59	1	72
Commission de la fonction publique	4	1	12	6	23
Commission de la santé et de la sécurité du travail	349	128	997	94	1 568
Commission de protection du territoire agricole du Québec	10	2	19	-	31
Commission des affaires sociales	15	3	81	9	108
Commission des normes du travail	41	20	41	7	109
Commission des transports du Québec	2	-	6	1	9
Commission des valeurs mobilières du Québec	5	-	4	5	14
Commission municipale du Québec	1	-	3	1	5
Commission québécoise des libérations conditionnelles	20	4	24	2	50
Institutions					
Conseil de la magistrature	1	-	-	-	1
Curateur public	83	30	88	63	264
Inspecteur général des institutions financières	14	89	27	8	138
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	-	-	3	2	5
Offices					
Office de la langue française	1	1	5	3	10
Office de la protection du consommateur	10	4	10	-	24
Office des personnes handicapées du Québec	-	-	3	7	10
Office des professions du Québec	8	3	7	5	23
Office des ressources humaines	2	-	1	-	3
Office des services de garde à l'enfance	5	1	8	5	19

Tableau 5 (suite)

Ministères et organismes mis en cause en 1996-1997¹

	Plaintes non fondées	Plaintes fondées	Autres demandes ²	En traitement	Total
Régies					
Régie de l'assurance-maladie du Québec	177	552	299	42	1 070
Régie des alcools, des courses et des jeux	9	2	6	5	22
Régie des assurances agricoles du Québec	9	5	4	14	32
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	2	5	2	1	10
Régie des rentes du Québec	125	39	223	14	401
Régie du bâtiment du Québec	13	6	8	13	40
Régie du cinéma	1	-	1	1	3
Régie du gaz naturel	-	-	1	-	1
Régie du logement	37	23	219	7	286
Sociétés					
Société d'habitation du Québec	19	7	14	8	48
Société de développement industriel du Québec	-	-	-	2	2
Société de financement agricole	6	-	2	1	9
Société de l'assurance automobile du Québec	520	119	605	81	1 325
Tribunaux					
Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole	1	1	-	-	2
Tribunal du travail	3	-	4	-	7
Autres⁴					
Total	5 547	2 359	7 774	1 431	17 111

⁴ Demandes ne pouvant être rattachées à un ministère ou à un organisme.

Graphique 2

Principaux ministères et organismes mis en cause en 1996-1997

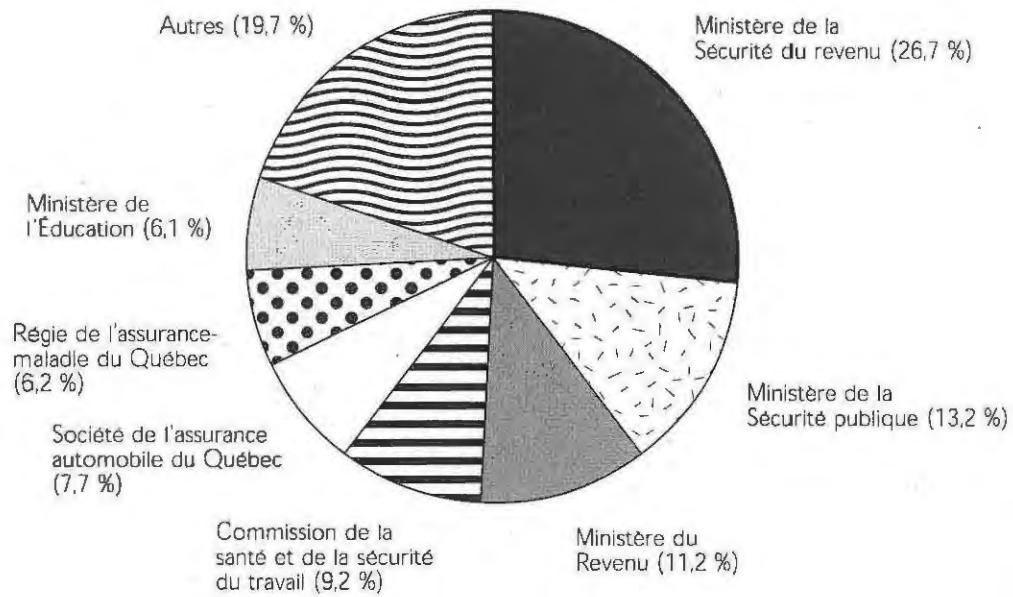


Tableau 6

Principaux motifs de lésion pour les plaintes fondées en 1995-1996 et en 1996-1997¹

	1995-1996	1996-1997
Abus de pouvoir	28	1 %
Acte déraisonnable ou inéquitable	360	14 %
Acte non conforme à la loi, aux règlements et aux directives	226	9 %
Comportement et attitude répréhensible	35	1 %
Délai déraisonnable	567	21 %
Erreur de fait	111	4 %
Inaccessibilité des services	664	25 %
Incohérence	40	2 %
Information déficiente	117	4 %
Négligence et inaction	228	9 %
Autres	258	10 %
Total	2 634	2 359

¹ Les interventions débutées avant le 1^{er} avril des années 1995-1996 et 1996-1997 sont incluses.

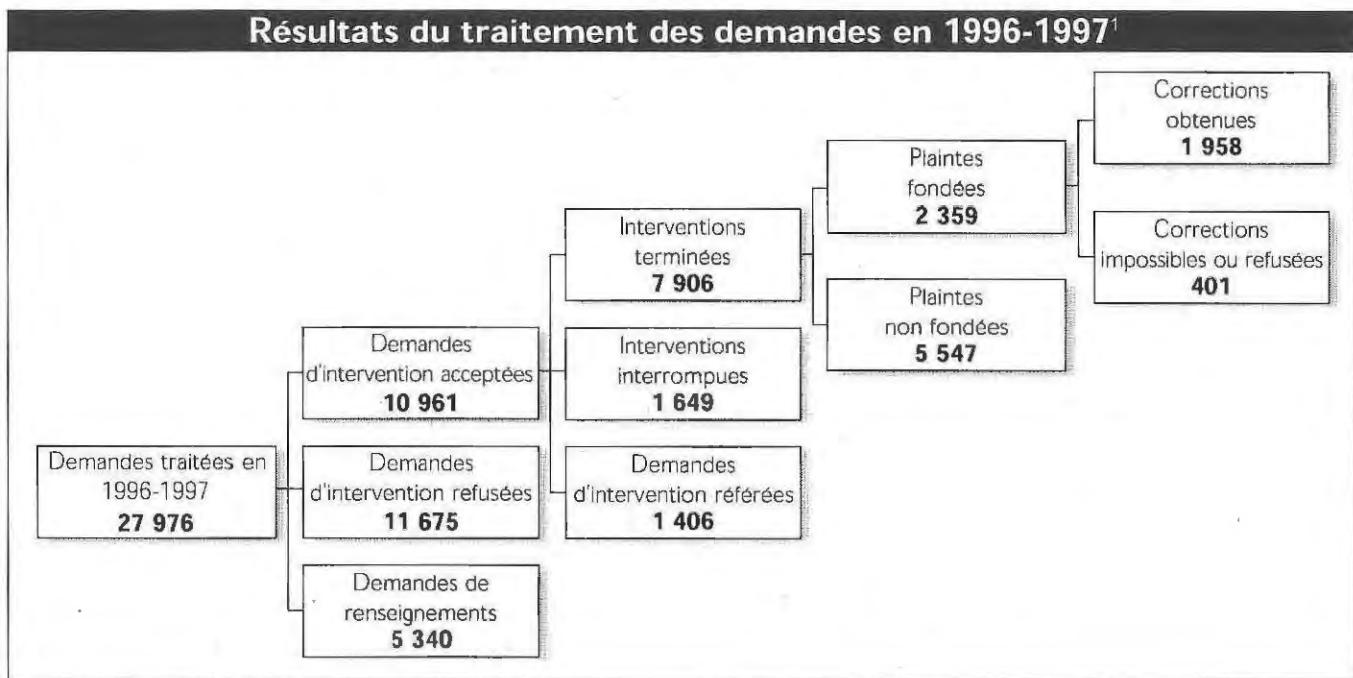
Tableau 7

Plaintes fondées en 1996-1997¹

	Plaintes traitées	Plaintes fondées	Taux de plaintes fondées
Inspecteur général des institutions financières	103	89	86 %
Régie de l'assurance-maladie du Québec	729	552	76 %
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	117	63	54 %
Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration	67	35	52 %
Ministère du Revenu	763	343	45 %
Ministère des Transports	25	11	44 %
Ministère de la Justice	232	89	38 %
Régie du logement	60	23	38 %
Commission des normes du travail	61	20	33 %
Ministère de l'Éducation	483	151	31 %
Société d'habitation du Québec	26	7	27 %
Commission de la santé et de la sécurité du travail	477	128	27 %
Curateur public	113	30	27 %
Ministère de la Sécurité publique	1 140	302	26 %
Ministère de l'Environnement et de la Faune	56	14	25 %
Ministère de la Santé et des Services sociaux	21	5	24 %
Régie des rentes du Québec	164	39	24 %
Société de l'assurance automobile du Québec	639	119	19 %
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	29	5	17 %
Commission québécoise des libérations conditionnelles	24	4	17 %
Ministère de la Sécurité du revenu	2 321	262	11 %
Ministère des Ressources naturelles	20	2	10 %

¹ Ministères et organismes ayant fait l'objet d'au moins 20 interventions.

Graphique 3



¹ Incluant des demandes reçues avant le 1^{er} avril 1996.

QUELQUES
DONNÉES
ADMINISTRATIVES

Le budget du Protecteur du citoyen

État comparatif des dépenses pour les exercices se terminant les 31 mars 1996 et 1997

	1995-1996	1996-1997
Personnel		
Employés réguliers et occasionnels	3 735 631	3 799 954
Contributions d'employeur	26 413	21 068
Pension aux ex-protecteurs et adjoints	72 050	72 050
Total	3 834 094	3 893 072
Fonctionnement		
Transports et communications	365 476	382 477
Services professionnels et administratifs	200 359	210 550
Entretien et réparation	11 120	8 793
Loyer et location	369 755	508 365
Fournitures et approvisionnements	77 114	60 509
Matériel et équipement	55 857	35 023
Autres dépenses	1 250	2 870
Total	1 081 931	1 208 587
Capitalisation		
Matériel et équipement	77 756	21 477
Total	77 756	21 477
Grand total	4 993 781	5 123 136

L'effectif du Protecteur du citoyen

	1995-1996	1996-1997
Les postes		
Hors cadres	2	2
Cadres supérieurs	5	5
Cadres intermédiaires	4	3
Professionnels	27	28
Techniciens	19	19
Personnel de soutien	18	20
Employés occasionnels - temps plein	7	5
Employés occasionnels - temps partiel	0	0
Total personnes / année	81	82

5.3 Le personnel du Protecteur du citoyen durant l'exercice 1996-1997

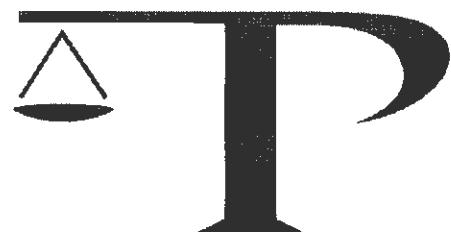
Pierre Alarie	Christine Gauguin	Lorraine Nadeau
Lydy Assayag	Claire Gendron	Margaret Normand
Claire Beaupré	Brigitte Genest	Egidio Nunez
Marcel Bégin	Pierre-Paul Gervais	Manon Ostiguy
Claude Bélanger	Valentine Goddard	Guy Pagé
Catherine Bérard	Dorys Gosselin	Louise Paquette
France Blackburn	Robert Guay	Rachel Pelletier
Yves M. Bolduc	Denyse Guay-	Marie-José Péloquin
Anne-Marie Bouchard	Archambault	Suzanne Picard
Dominique Bouchard	Frances Hudon Szigeti	Sonia Piché
Annie Boulanger	Daniel Jacoby	Diane Pilon
Josée Boulianne	Denise Labelle	Lucie Poulin
Andrée Boutin	Serge Laberge	France Prévost
Micheline Bouzigon	Michel Labonté	Anne-Marie Racette
Jo-Anne Bussières	Martine Laliberté	Sophie Rioux
Johanne C. Desjardins	Micheline Lamy	Patrick Robardet
Mariette Cailloux	Denis Langlois	Manon Robitaille
Claire Caouette	Nathalie Laquerre	Hélène Roux
Lyne Chassé	Francyne Larouche	Daniel Samson
Sylvie Clément	Francine Larouche	André Sasseville
Georgette Couture	Éric Latour	Michel Séguin
Lise Couture	Lucie Lavoie	Monique Sévigny
André Daguerre	Mélanie Lemoyne	Nathalie Simard
Lyne Deschênes	Michèle Lessard	Gaétane Sinclair
Paul-Henri Desrochers	Lucie Levac	Gilles St-Hilaire
Diane Dubuc Hickey	Marlène Lurette	Linda Sweeney
Francine Dufour	Micheline Lynch	Suzanne Talbot
Louise Falardeau	Guy MacDonald	Armenia Teixeira
Jean-Claude Fortier	Lise Mayer	Mona Tremblay
Berthe Fournier	Micheline McNicoll	Sylvie Turcotte
Denise Fournier	Jacques Meunier	Lainie Wieskopf
Lucie Gagnon	Pierre Morin	Georges Wentser
Suzanne Gagnon	Carmen Morissette	

5.4 L'application de la *Loi sur la protection des non-fumeurs*

Durant l'exercice budgétaire 1996-1997, le Protecteur du citoyen a assuré l'application de la *Loi sur la protection des non-fumeurs*. Il n'y a eu aucune plainte écrite. Aucun avis d'infraction n'a été délivré.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec



— LE —

PACTE
SOCIAL

LE PACTE SOCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN

L'État moderne doit traduire par chacun de ses gestes une volonté d'agir de façon efficace, juste et démocratique. Le Protecteur du citoyen énumère ici les points de repère qui devraient permettre aux pouvoirs publics de se situer par rapport à ces impératifs et de réorienter leurs pratiques qui s'en écartent.

La transparence de l'Administration envers les citoyens

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

L'accès des citoyens aux services publics

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

La légalité et la raisonnableté des décisions qui affectent les citoyens

- 3.1** Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.
- 3.2** Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux.
- 3.3** Lorsque le processus décisionnel est discrétionnaire, en encadrer les décisions par des critères et des paramètres qui permettent des applications objectives.
- 3.4** Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
- 3.5** Se donner des processus décisionnels qui préviennent l'arbitraire ou l'abus de pouvoir.
- 3.6** Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.
- 3.7** Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.

Le respect de la justice naturelle envers les citoyens

- 4.1** Éviter de prendre des décisions sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.
- 4.2** Prendre l'initiative de demander au citoyen qui fait une réclamation les pièces ou les informations manquantes plutôt que de rejeter ou de suspendre sa demande sans autre avis.

- 4.3 Aider le citoyen qui fait une réclamation à présenter un dossier complet afin que la décision prise à son égard puisse tenir compte de tous les motifs et documents pertinents.
- 4.4 Rejeter toute forme de partialité dans les décisions ou toute poursuite de buts illégitimes. Éviter tout conflit d'intérêts.
- 4.5 Éviter toute forme de discrimination ou de disparités.

L'Administration au service des citoyens

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

Connaître les citoyens et leur simplifier la vie

- 6.1 Effectuer des sondages d'opinion auprès de la clientèle afin de connaître le profil des usagers des services, leurs besoins et leurs attentes.
- 6.2 Créer des comités consultatifs d'usagers.
- 6.3 Tenir compte des motifs d'insatisfaction des clients pour modifier un service ou un programme. Ne pas

se baser uniquement sur l'insatisfaction du personnel pour opérer des changements.

- 6.4** Mettre sur pied des comités consultatifs formés d'employés qui agissent comme interlocuteurs de première ligne auprès des usagers.
- 6.5** Éliminer les processus et les formalités superflus ainsi que toute la paperasse qui n'est pas nécessaire.

Respecter la dignité de la personne

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

Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens

- 8.1** Instaurer des droits de révision ou d'appel des décisions.
- 8.2** Établir un bureau d'examen des plaintes à un niveau le plus éloigné possible de celui du personnel décideur visé par les plaintes.
- 8.3** Instaurer, au besoin, des mécanismes de conciliation ou de médiation.
- 8.4** Tenir les promesses faites aux citoyens.
- 8.5** Éviter de diluer les responsabilités en les reportant systématiquement aux niveaux hiérarchiques supérieurs ou dans d'autres secteurs administratifs.
- 8.6** Fournir le service, le renseignement ou la décision dans un délai raisonnable.
- 8.7** Surveiller constamment les délais d'attente afin de les réduire.
- 8.8** Intervenir plutôt que de se limiter à attendre lorsqu'un délai est imputable à d'autres employés et faire en sorte qu'ils agissent avec diligence.
- 8.9** Déterminer les véritables causes d'une faille ou d'une négligence, évitant ainsi d'utiliser systématiquement le prétexte des restrictions budgétaires pour justifier les manquements.
- 8.10** Se donner un code d'éthique pratique et détaillé qui ne se limite pas à des généralités et à des voeux 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.