

Une entrevue avec le protecteur du citoyen, M^e Daniel Jacoby



Le Protecteur du citoyen est l'institution incontournable en matière de recours. D'autant plus que M^e Jacoby est très critiqué et que son dernier rapport a fait du bruit. Que peut-il faire ? Jusqu'où peut-il aller ?

Vous exercez la fonction de Protecteur du citoyen depuis bientôt dix ans et on peut dire que vous n'avez pas hésité à le faire en pleine lumière. Avez-vous le sentiment que les citoyens et les citoyennes connaissent mieux votre rôle et le type d'aide qu'ils peuvent obtenir en s'adressant à votre organisme ?

Je vous répondrai oui et non, à la fois. Quand je suis entré en poste, environ 25 % de la population avait déjà entendu parler de l'Institution du Protecteur du citoyen. Le dernier sondage que nous avons fait indique qu'environ 60 % de la population connaît l'existence du Protecteur du citoyen, ce qui ne veut pas dire pour autant que toutes ces personnes s'adresseraient spontanément à nos bureaux si elles avaient un problème avec l'administration gouvernementale. Vous savez, ce n'est pas parce que le citoyen ou la citoyenne m'aura vu à la télévision qu'il ou elle pensera s'adresser au Protecteur du citoyen, quelques mois plus tard.

Ils sont 20 % seulement à avoir spontanément ce réflexe et cela suppose qu'en plus de connaître le nom, ils savent que nous pouvons les aider quand ils croient avoir été traités injustement par un ministère ou un organisme du gouvernement du Québec. C'est également ce groupe qui distingue le mieux le rôle du Protecteur du citoyen de celui de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, organisme qui agit en matière de discrimination, de harcèlement ou lorsqu'une décision du directeur de la Protection de la jeunesse apparaît insatisfaisante. De même, ils connaissent mieux le rôle de l'Office de la protection du consommateur, et s'y adressent directement, quand ils veulent connaître et faire respecter leurs droits en tant que consommateur dans une transaction avec un commerçant.

On peut facilement imaginer ce que nos sondages confirment. Ce sont là les personnes très bien informées, et elles le sont parce qu'elles ont accès ou qu'elles possèdent les moyens de s'informer, de la parole à l'écrit en passant par tous les autres moyens de communications et d'accès à des connaissances. Même si les technologies modernes tendent à écarter l'écrit, on sait très bien que la maîtrise de la langue écrite demeure la clef principale pour le développement de l'autonomie d'un individu et de sa capacité de comprendre pleinement où, quand et comment il peut agir sur ce qui lui arrive et sur ce qui se passe dans son environnement.

Cela dit, même si nous avons fait des progrès indéniables pour nous faire connaître de toute la population, je demeure un éternel insatisfait à cet égard. Je suis donc particulièrement heureux que vous me donniez l'occasion de cet échange puisque vos membres, par leur travail quotidien auprès des personnes analphabètes, peuvent être de précieux alliés dans la transmission d'une information sur le recours au Protecteur du citoyen et la facilité d'accès à nos services.

Les groupes qui défendent les droits des personnes analphabètes sont particulièrement intéressés à mieux connaître votre rôle auprès des citoyen-ne-s et comment vous pouvez leur venir en aide dans leurs rapports avec l'Etat. Ce pourrait être là une thématique de formation très intéressante à aborder dans les activités d'alphabétisation.

Ce serait là une excellente idée, en effet. Tout d'abord, il faut souligner que le Protecteur du citoyen est nommé par l'Assemblée nationale et qu'il constitue une institution complètement indépendante de l'administration publique sur laquelle il exerce ses pouvoirs d'enquête. Les citoyen-ne-s peuvent donc être assurés qu'il examinera leurs problèmes avec impartialité, sans préjugés et sans esprit partisan. La loi lui accorde tout pouvoir pour mener ses enquêtes à l'intérieur de l'administration publique, pour avoir accès aux dossiers et pour obtenir une réponse à ses questions. Je soulignais plus tôt que le Protecteur du citoyen exerce son pouvoir de surveillance sur les ministères et organismes du gouvernement du Québec. Cependant, il faut dire que la Loi sur le Protecteur du citoyen exclut certains organismes et sociétés d'État du gouvernement du Québec. Ainsi, il n'est pas autorisé à intervenir sur les décisions prises par les établissements de santé, les institutions d'enseignement et les municipalités. À cet égard, le Québec est en retard sur la presque totalité des pays démocratiques où l'ombudsman a autorité sur toutes les missions de service public.

Par ailleurs, il doit cesser d'agir si un tribunal est saisi du problème. Il n'est pas davantage une Cour d'appel des décisions des tribunaux administratifs et judiciaires. Ceci est normal à cause du principe démocratique de la séparation des pouvoirs législatif, administratif et judiciaire.

Parce qu'il est un recours de dernier ressort, il ne doit se substituer ni au citoyen ni aux servi-

ces publics. Sauf dans les cas d'urgence, il doit parfois réorienter les citoyen-ne-s vers l'organisme visé par la plainte, en leur donnant toutefois des conseils pour les aider à rétablir les ponts et en leur fournissant des informations précises sur leurs droits et obligations ainsi que sur les mécanismes pour les faire valoir. Dans de nombreux cas, en effet, un nouvel échange avec le premier interlocuteur et, au besoin, son supérieur, suffit à clarifier la situation avant qu'un-e citoyen-ne n'entreprenne de préserver ses droits en exerçant les recours judiciaires appropriés, s'il en est. S'il existe un service crédible et efficace de règlement des conflits dans une organisation, les citoyen-ne-s peuvent être invités à s'y adresser ou même y être 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.

Lorsque le citoyen s'adresse au Protecteur du citoyen, celui-ci doit déterminer d'abord si la personne doit faire d'autres démarches, ou s'il y a lieu de faire enquête immédiatement. Lorsqu'une enquête révèle une erreur ou une injustice à son égard, le Protecteur du citoyen requiert de l'organisme ou du ministère qu'il corrige la situation. Si la réclamation du citoyen ou de la citoyenne n'est pas fondée, on l'informe de la décision en prenant soin de la lui expliquer le plus clairement et complètement possible. À l'occasion de l'examen des réclamations, le Protecteur du citoyen peut être amené à faire modifier des lois, des règlements ainsi que des formulaires, des pratiques, des procédures, des directives ou des politiques administratives, s'il juge ces changements d'intérêt public. Ultimement, il peut adresser à l'Assemblée nationale un rapport spécial lui recommandant d'intervenir pour corriger une situation.

Pour de nombreux citoyen-ne-s, 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. Par contre, dans de nombreux pays, le Protecteur du citoyen peut éventuellement s'adresser aux tribunaux si la médiation échoue.

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 ou à une citoyenne.

Le Protecteur du citoyen joue donc un rôle important dans la protection des droits de la personne à l'égard de l'administration publique, dans l'amélioration de la qualité des services gouvernementaux et dans le renforcement de la démocratie.

Est-ce qu'une personne analphabète pourrait bénéficier d'une aide particulière ou d'un accès plus facile auprès de votre organisme ?

Nos préoccupations vont dans ce sens. D'ailleurs, il a toujours été dans la tradition du Protecteur du citoyen, autant dans ses relations avec les citoyen-ne-s que lorsqu'il intervient pour eux auprès des ministères et organismes, de leur faciliter l'accès aux services et de défendre l'importance d'adapter ceux-ci aux besoins des gens et non l'inverse.

Les personnes qui s'adressent au Protecteur du citoyen peuvent donc, à leur gré, se présenter à nos bureaux, écrire ou téléphoner. Si elles sont ou se sentent incapables de faire la démarche elles-mêmes, elles peuvent se faire représenter par une personne de leur choix. Il suffit que cette personne soit bien au courant du problème et puisse fournir toute l'information additionnelle. Nos services sont tout à fait gratuits et accessibles, partout au Québec. Les adresses de nos bureaux de Québec et de Montréal apparaissent aux pages bleues de tous les bottins téléphoniques, sous la lettre « P », de même, bien sûr, que les numéros de téléphone.

Quant à l'aide que nous pouvons leur apporter, règle générale, le Protecteur du citoyen intervient lorsque la personne a tenté de régler son différend avec les services publics, mais qu'elle n'y a pas réussi. Le Protecteur du citoyen a cependant une grande marge de manœuvre pour déterminer le moment où il doit entreprendre d'agir et il le fait en tenant compte des circonstances et des ressources particulières à chaque citoyen et citoyenne. Dans certains cas, une personne maîtrisant peu ou pas la langue écrite sera tout de même en mesure de faire d'autres démarches après avoir reçu les informations ou les conseils utiles ; dans d'autres cas, son besoin d'assistance sera plus immédiat. Vous savez, bien sûr, qu'il n'est pas toujours facile de déceler de prime abord qu'une personne est analphabète, mais le personnel du Protecteur du citoyen est particulièrement attentif aux indices qui lui permettent d'agir en tenant compte des besoins de la personne et dans le respect de sa dignité.

Quels types de problèmes rencontrez-vous le plus fréquemment et avez-vous noté une évolution au fil du temps ?

Chaque jour, plusieurs milliers de personnes sont en relation avec les divers services du gouvernement du Québec, les unes pour obtenir des renseignements, les autres pour les alerter d'une situation, d'autres, encore, pour faire reconnaître leur droit à une forme d'aide de la part de l'État, pour obtenir divers services ou pour respecter leurs obligations comme citoyen-ne-s. Dans la très

grande majorité des cas, les services publics fournissent des services de qualité et respectent les droits des citoyen-ne-s. Mais, nous le savons, les citoyen-ne-s n'obtiennent pas toujours satisfaction dans leurs rapports avec eux. Non seulement le nombre de plaintes a-t-il augmenté mais, plus fondamentalement, les plaintes ont changé de nature. Les compilations pour cette année ne sont pas complétées, mais si on se réfère aux chiffres de 1996-1997, nous avons reçu 28 333 plaintes et demandes de consultation, une augmentation de 10 % sur l'année précédente. En 1988, à mon entrée en fonction, le compte était de 22 389.

Si les citoyen-ne-s contestent encore des décisions et des services qu'ils reçoivent ou qu'ils ne reçoivent pas, plus qu'auparavant ils dénoncent la façon dont ils sont traités par les ministères et organismes, le manque d'accès à l'information gouvernementale et le 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, sources de difficultés et de craintes pour les citoyen-ne-s, résultent notamment de l'implantation précipitée de nouveaux programmes, et de la révision de certains modes de fonctionnement. La perte de droits, impliquant parfois tout l'avenir d'une personne, découle souvent 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 a tendance à se retrancher derrière la rigidité des normes. Enfin, la bonne foi des citoyen-ne-s est souvent 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. Au cours des dernières années, la crise des finances publiques a aussi amené l'Administration à modifier considérablement ses façons de faire, notamment par un recours massif aux

nouvelles technologies : ceci a été à l'origine de nombreuses réclamations.

Dans le traitement des plaintes des citoyen-ne-s, j'ai dû, sans cesse, m'interroger sur leurs attentes légitimes, 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.

Peu à peu, la responsabilisation est devenue le thème sur lequel je suis davantage intervenu à la recherche de l'équilibre dont doivent témoigner les relations citoyens-État. D'un côté, je demande aux citoyen-ne-s d'effectuer d'abord leurs démarches, de fournir les documents et renseignements utiles, de tenter de résoudre eux-mêmes leurs difficultés, d'être francs, honnêtes et respectueux des fonctionnaires. De l'autre, il faut exiger que les services publics développent des services accessibles et adaptés, qu'ils écoutent les citoyen-ne-s même lorsque leur demande n'est pas soumise dans la forme prescrite, qu'ils fassent preuve d'empathie et de jugement, évitent l'arbitraire, motivent et expliquent leurs décisions, respectent les droits et la dignité des citoyen-ne-s et qu'ils recherchent l'amélioration.

Au cours des dernières années, vous avez dénoncé l'exclusion croissante de nombreux groupes de la société. Les personnes analphabètes se sont trouvées particulièrement vulnérables et ont été lourdement affectées par la décroissance survenue autant dans le secteur public que dans le secteur privé. L'État joue-t-il pleinement son rôle d'assurer la plus grande participation possible de tous les citoyen-ne-s ?

Il est certain que c'est principalement l'État qui peut agir pour développer la citoyenneté. Depuis déjà plusieurs années, l'urgence d'assainir les finances publiques est devenue la priorité. Le Protecteur du citoyen partage cet objectif. Ce qui est davantage l'objet d'une controverse, ce sont les moyens préconisés pour l'atteindre. La lutte au déficit ne doit pas provoquer ou augmenter les exclusions et les injustices.

Globalement, on peut affirmer que le défi des pouvoirs publics est de gérer la décroissance sans compromettre substantiellement les acquis d'un contrat social forgé au prix d'une solidarité collective. Mais on doit constater que si tel est son défi global, l'État rencontre parfois des difficultés à le réaliser. Il faut reconnaître que les contraintes générales, et particulièrement celles de nature budgétaire, imposent des sacrifices majeurs et la prise de décisions lourdes de conséquences pour les citoyen-ne-s ou du moins pour une importante partie d'entre eux. L'État pourra alors avoir tendance à suivre le courant dans un réflexe d'impuissance.

Cette attitude, bien qu'on puisse en comprendre les causes, doit être débusquée. Elle ne peut être recentrée que par l'avènement d'une éthique renouvelée et mobilisante. Il devient urgent de réaffirmer la primauté du citoyen et de la citoyenne ; autrement, on risque de faire perdre de vue l'essentiel, le véritable motif de toute action des pouvoirs publics : le citoyen lui-même et sa participation à une collectivité en développement. Il faut donc que nous soyons tous vigilants.

À Québec

525, boul. René-Lévesque Est, bureau 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4
Téléphone : (418) 643-2688
Sans frais : 1 800 463-5070
Télécopieur : (418) 643-8759

À Montréal

1, rue Notre-Dame Est, bureau 11.40
Montréal (Québec) H2Y 1B6
Téléphone : (514) 873-2032
Sans frais: 1 800 361-5804
Télécopieur : (514) 873-4640

Par Internet

Courrier électronique :
protecteur.citoyen@ombuds.gouv.qc.ca

Site Web

<http://www.ombuds.gouv.qc.ca>