



ASSEMBLÉE NATIONALE

PREMIÈRE SESSION

TRENTE-QUATRIÈME LÉGISLATURE

Journal des débats

Commissions parlementaires

Commission permanente des institutions

Auditions dans le cadre de l'examen du mandat,
des orientations, des activités et de la gestion
du Protecteur du citoyen (4)

Le mercredi 30 janvier 1991 — No 30

Président : M. Jean-Pierre Saintonge

QUÉBEC

Débats de l'Assemblée nationale

Table des matières

MM. Gilles Létourneau et Patrick Robardet	CI-907
Barreau du Québec	CI-917
Chambre des notaires du Québec	CI-929
Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec	CI-938
Conseil scolaire de l'île de Montréal	CI-944
Conseil des tribunaux administratifs canadiens	CI-951
Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec	CI-960
Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec	CI-973

Autres intervenants

M. Claude Dauphin, président
M. John J. Kehoe, président suppléant
M. Russell Williams, président suppléant

M. Rémy Trudel
M. René Serge Larouche
M. Yvon Lafrance
M. Richard B. Holden
M. André J. Hamel
M. François Beaulne
M. Albert Houde

- * M. Pierre Lemieux, Barreau du Québec
 - * Mme Sylviane Borenstein, idem
 - * Mme Suzanne Vadboncoeur, idem
 - * M. Jacques Taschereau, Chambre des notaires du Québec
 - * M. Jean Lambert, idem
 - * M. Daniel Giroux, Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec
 - * Mme Henriette Dumont, idem
 - * M. Joël Hartt, Conseil scolaire de l'île de Montréal
 - * M. Reynald Laplante, idem
 - * Mme Nicole Pelletier, idem
 - * M. Jean-François Gosselin, Conseil des tribunaux administratifs canadiens
 - * Mme Margot Priest, idem
 - * M. Roger Beaudoin, Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec
 - * Mme Lucie Dupré, idem
 - * M. Michel Gervais, Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec
 - * M. Laurent Jannard, idem
 - * M. Lucien Huot, idem
- * Témoins interrogés par les membres de la commission

Abonnement: 250 \$ par année pour les débats des commissions parlementaires
70 \$ par année pour les débats de la Chambre
Chaque exemplaire: 1,00 \$ - Index: 10 \$
La transcription des débats des commissions parlementaires est aussi
disponible sur microfiches au coût annuel de 150 \$
Dans les 2 cas la TPS et la TVQ s'ajoutent aux prix indiqués

Chèque rédigé au nom du ministre des Finances et adressé à:
Assemblée nationale du Québec
Distribution des documents parlementaires
5, Place Québec, bureau 195
Québec, (Québec) tél. 418-643-2754
G1R 5P3 télécopieur: 418-526-0381

Courrier de deuxième classe - Enregistrement no 1762

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
ISSN 0823-0102

Le mercredi 30 janvier 1991

**Auditions dans le cadre de l'examen du mandat, des orientations,
des activités et de la gestion du Protecteur du citoyen**

(Neuf heures quarante-quatre minutes)

Le Président (M. Dauphin): Bienvenue. Le quorum étant constaté, je déclare donc ouverte la séance de la commission des institutions, qui a pour mandat de tenir des auditions publiques dans le cadre de l'examen du mandat, des orientations, des activités et de la gestion du Protecteur du citoyen.

Je vais donner lecture de l'ordre du jour pour fins d'adoption. Nous allons débiter avec Me Gilles Létourneau et Me Patrick Robardet. Ensuite, nous poursuivons avec le Barreau du Québec, pour poursuivre avec la Chambre des notaires du Québec, et le dernier groupe, ce matin, sera le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec. Nous reprendrons, cet après-midi, avec le Conseil scolaire de l'île de Montréal; ensuite, nous aurons le Conseil des tribunaux administratifs canadiens; poursuivant avec la Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec et, enfin, la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec. Est-ce que l'ordre du jour est adopté?

Des voix: Adopté.

**MM. Gilles Létourneau et
Patrick Robardet**

Le Président (M. Dauphin): Adopté. Nous débutons, étant donné que nous avons un horaire très chargé. Au nom des membres de la commission, j'aimerais souhaiter la bienvenue à Me Gilles Létourneau et à Me Patrick Robardet. Messieurs, bienvenue. Vous avez environ une quinzaine de minutes pour la présentation de votre exposé et, ensuite, on procédera à une période d'échanges entre les membres de la commission et vous-mêmes. Alors, bienvenue.

M. Létourneau (Gilles): Merci, M. le Président. Je tiens à remercier la commission de nous avoir permis et de nous permettre, ce matin, de présenter nos observations sur le document de consultation de septembre 1990 relatif à l'examen du mandat du Protecteur du citoyen et je tiens, en passant, à féliciter les auteurs de ce document de consultation. Ça nous a grandement facilité la tâche et ça permet, je pense, d'avoir une approche globale concernant l'étude, si vous voulez, de l'institution comme telle.

Ceci dit, j'aimerais peut-être faire trois remarques préliminaires. La première a trait à la présentation du mémoire de ce matin. Vous voyez

qu'il s'agit là d'une position personnelle de M. Robardet et de moi-même. J'aurais aimé pouvoir présenter la position de la Commission de réforme du droit du Canada. À l'origine, on voulait faire une position institutionnelle. Malheureusement, je n'ai pas de quorum à la Commission, j'attends des nominations. Donc, je n'ai pas pu faire entériner cette position par la Commission, faute de quorum, mais vous pouvez prendre pour acquis que ça représente aussi un peu la position institutionnelle.

La deuxième remarque préliminaire, c'est que ceux qui me connaissent savent que j'ai travaillé pendant plusieurs années avec M. Jacoby, qui est le titulaire actuel du poste de Protecteur du citoyen, au moins sept ans avec M. Jacoby. J'ai beaucoup de respect pour M. Jacoby. Ceci dit, ceux qui me connaissent savent également que je suis en mesure de faire la distinction entre l'amitié personnelle et la responsabilité professionnelle, et c'est en tant que professionnel, aujourd'hui, que je m'adresse à vous et que je ferai mes remarques.

La troisième remarque préliminaire a trait au statut de M. Robardet. M. Robardet, au moment où il a préparé ce mémoire avec moi, travaillait à la Commission de réforme du droit du Canada et, depuis, il a quitté la Commission de réforme. Il a joint le bureau du Protecteur du citoyen de Québec. Je pense qu'il a appliqué la maxime anglaise "if you cannot beat them, join them". Alors, il est rendu avec eux, mais je ne pense pas que le fait qu'il ait joint le Protecteur du citoyen change sa perception des choses.

Alors, ceci dit, vous remarquerez également que notre mémoire ne couvre pas tous les points parce que, dans certains cas, je pense que nous n'avons pas l'expertise, nous n'avons pas les données matérielles pour nous prononcer sur les éléments soulevés. Dans des cas comme ça, nous avons préféré nous abstenir plutôt que d'émettre une opinion, si vous voulez, sans fondement.

En ce qui a trait à l'indépendance du Protecteur du citoyen, premier élément, indépendance au plan administratif, je pense qu'il y aurait lieu, là, de clarifier le statut du Protecteur du citoyen, et je me permettrai ici une analogie. Si je me mettais en frais de vous décrire un animal domestique en vous disant qu'il a quatre pattes, deux oreilles, une queue, qu'il miaule, qu'il ronronne et qu'il aime le lait, tout le monde va dire qu'on parle sans aucun doute d'un chat. C'est un peu la même chose pour le Protecteur du citoyen. Quand on regarde la loi, on voit que c'est une institution qui relève de l'Assemblée nationale, que c'est une personne

qui ne peut occuper une autre charge sans l'autorisation de l'Assemblée nationale, dont le traitement est fixé par l'Assemblée nationale, qui ne **peut être** destituée que par l'Assemblée nationale, qui fait un rapport annuel à l'Assemblée nationale. Je pense qu'à ce moment-là personne ne va douter que cette personne-là est un officier de l'Assemblée nationale. Je pense qu'il vaudrait mieux le désigner ainsi, comme la loi de la Colombie-Britannique le fait, donc de clairement définir son statut plutôt que de laisser les gens procéder par inférence, interprétation, imputation, supputation, computation. Disons-le clairement, c'est un officier de la Législature.

Au plan budgétaire, encore là, je pense qu'il y a lieu de lui donner une indépendance analogue à celle du Vérificateur général. Quand on regarde la Loi sur le Protecteur du citoyen, il est censé être un officier indépendant avec pouvoir d'enquête sur l'administration. Et en vertu de l'article 15 de la loi constitutive, il a compétence sur le Conseil du trésor, c'est-à-dire le secrétaire du Conseil, les secrétaires associés et le personnel. Or, c'est précisément le Conseil du trésor qui détermine ses crédits budgétaires et, ce faisant, c'est le Conseil du trésor qui exerce un contrôle sur le Protecteur du citoyen. Je pense qu'en théorie le Protecteur du citoyen est un officier de l'Assemblée chargé de contrôler l'administration, mais quand on arrive au niveau du Conseil du trésor, c'est probablement plus l'administration qui contrôle le Protecteur du citoyen. Évidemment, il est toujours possible pour quelqu'un de mordre la main qui le nourrit, mais on sait à ce moment-là le qualificatif qu'on s'attire si on fait ça et on sait le danger qu'il en résulte. Alors, je pense qu'il devrait présenter ses prévisions budgétaires à l'Assemblée nationale.

Au niveau de la nature de l'institution comme telle, notre perception, c'est que le Protecteur du citoyen se situe... C'est un mécanisme de nature politique qui se situe entre l'exécutif et le législatif et nous croyons qu'il serait dangereux de changer la nature de cette institution, de la judiciariser, par exemple, en permettant, entre autres, que le Protecteur du citoyen puisse prendre fait et cause pour un citoyen. En fait, il est toujours évidemment possible de rompre l'équilibre, les pouvoirs existants du Protecteur du citoyen et on peut substituer au pouvoir de recommandation qu'il a, si l'on veut évidemment, un pouvoir décisionnel, un pouvoir exécutoire. Comme le mentionnait la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Friedmann*, la Cour suprême qualifiait les pouvoirs du Protecteur du citoyen de pouvoirs limités et on peut évidemment les transformer en des pouvoirs redoutables.

D'abord, on peut lui donner le pouvoir d'infirmier les décisions de l'administration, mais là, à ce moment-là, il faut s'attendre à se voir

multiplier les injonctions et les évocations, sans compter les appels non seulement de ces évocations-là et de ces injonctions, mais aussi de la décision même du Protecteur. On peut s'aventurer moins loin et lui donner le pouvoir de citer en justice au lieu et place du citoyen, possiblement contre le gré du citoyen. Mais, dans un cas comme dans l'autre, il faut réaliser ce que ça signifie. Ça signifie qu'on change la nature de l'institution, qu'on rompt l'équilibre interne des pouvoirs du Protecteur, qu'on judiciarise les rapports entre les citoyens, le Protecteur et l'administration. Et, qui plus est, ces rapports s'antagonisent alors qu'au fond, ce que l'administration recherche, ce qui est d'ailleurs désirable pour le pouvoir législatif, c'est un moyen souple et efficace de neutraliser l'impact de ces ratés administratifs sans s'aliéner le respect et la confiance du citoyen. Au contraire, l'administration veut un mécanisme qui va faciliter le rapprochement avec le citoyen et qui va permettre le maintien et le développement des rapports harmonieux. Entre nous, y a-t-il quelque chose de moins harmonieux que le fait de traîner son interlocuteur devant les tribunaux?

Évidemment, on peut comprendre que de tels pouvoirs - par exemple, celui d'intenter une poursuite au nom du citoyen, de prendre fait et cause pour le citoyen - ont été conférés, par exemple, à la Commission des droits de la personne du Québec. On sait que ça a pu amener une certaine judiciarisation, même une judiciarisation certaine de son pouvoir d'enquête, et je n'entre pas là-dedans parce que je pense que la Commission des droits de la personne est probablement mieux placée pour en débattre. Mais il y a quand même, parce que la tentation est grande d'aller vers les pouvoirs conférés à la Commission des droits de la personne, une distinction fondamentale à faire entre le rôle de la Commission des droits de la personne et le rôle du Protecteur du citoyen. Cette distinction-là a trait à la saisine de l'institution comme telle. La Commission des droits de la personne se saisit de cas de discrimination systémique ou non, volontaire ou non, alors que le Protecteur du citoyen, lui, se saisit de cas d'erreur, de manquement, voire d'inconduite.

Évidemment, l'article 26.1 de la Loi sur le Protecteur du citoyen parle aussi d'une conduite de nature discriminatoire, mais ce n'est pas de la discrimination au sens de la Charte, ce n'est pas de la discrimination qui porte atteinte à la dignité humaine, aux droits fondamentaux. Dans un cas comme ça, d'ailleurs, l'article 78 de la Charte dit que le Protecteur du citoyen doit référer la question à la Commission des droits de la personne. Alors, ce dont il s'agit dans la Loi sur le Protecteur du citoyen, c'est d'une discrimination administrative. Il existe une différence considérable, en somme, au niveau de la nature et de l'ampleur du problème auquel remédier: l'un, la discrimination à l'égard des

droits fondamentaux est inacceptable dans une société qui se veut libre et démocratique; l'autre, qui relève du Protecteur du citoyen, l'injustice administrative, elle, est inacceptable dans un système administratif qui recherche le bien-être des administrés. Alors, il y a là une différence significative d'échelles et d'objectifs sociaux qui font qu'on peut être justifié de donner un rôle plus actif, voire même peut-être plus agressif à la Commission des droits de la personne, mais il ne faut pas, je pense, aller de ce côté-là avec le Protecteur du citoyen.

Un deuxième élément de distinction, c'est que les litiges soumis à la Commission des droits de la personne impliquent généralement des parties privées. Vous avez un employeur qui discrimine à l'égard d'un employé et c'est toujours un conflit, si vous voulez, dans un cadre conflictuel, souvent chargé d'émotion entre deux citoyens. Mais le Protecteur du citoyen, lui, c'est entre l'État, l'administration publique qui, comme je le disais, recherche le bien-être de l'administré, et l'administré, et ça se prête plus, je pense, à un cadre de négociation et de médiation qu'à un cadre conflictuel.

Au niveau de la saisine indirecte, si vous voulez, par les parlementaires, je pense que le document de consultation fait état d'une saisine comme ça en Angleterre et en France, mais on sait fort bien que ça ne fonctionne pas très bien. On sait, par des informations que nous avons eues, que, par exemple, on a des listes de députés qui, à toutes fins pratiques, deviennent des saisines automatiques de routine. D'ailleurs, un comité de la justice anglaise, en 1988 ou 1989, faisait rapport sur cette situation et recommandait d'abolir cette saisine par voie parlementaire et de s'en remettre à une saisine directe.

Ceci dit, je pense que le rôle du député demeure quand même intéressant, est quand même très important, et que sa relation avec le Protecteur du citoyen en est une de complémentarité et non pas une de dépendance, le citoyen devant passer par l'un pour atteindre l'autre. Ce rôle-là est complémentaire en ce sens que, tout comme le Protecteur, le député assure une représentation et une protection du citoyen auprès de l'administration et, dans certains cas, contre l'administration. Mais la priorité du rôle du député se situe au niveau de l'Assemblée nationale où il participe, au nom du citoyen, à l'élaboration de politiques législatives. On sait que l'élaboration de ces politiques-là est devenue de plus en plus complexe et de plus en plus accaparante pour les députés, mais c'est d'abord et avant tout leur rôle premier. Comme membres de l'Assemblée nationale, ils peuvent aussi se pencher sur les politiques administratives du gouvernement, et ils le font. Mais il s'agit là, je pense, d'un rôle un peu plus subsidiaire qui est utile à la démocratisation de la vie administrative et qui vient compléter la fonction du

Protecteur du citoyen, dont c'est la tâche première de mesurer l'équité des décisions administratives ou, si vous voulez, de mesurer la conduite de l'administration. Autrement dit, ce n'est pas la tâche du Protecteur du citoyen de s'impliquer dans l'élaboration des politiques législatives, mais sa fonction première est plutôt de mesurer l'équité des décisions administratives.

En ce qui a trait à l'approche **systémique** ou peut-être... Permettez-moi de vous référer à notre mémoire sur la relation entre le député et l'ombudsman, particulièrement aux pages 6 et 7 de notre mémoire où nous faisons état des recherches effectuées à la Commission au niveau fédéral pour mesurer la perception qu'avaient et qu'ont les députés fédéraux de l'institution. Ce qui en ressort, c'est que plus les parlementaires connaissent l'institution plus ils sont favorables à son existence.

Nous avons pu noter que, de fait, 50 % des députés interviewés pensaient que l'ombudsman fédéral les aideraient, évidemment dans le cadre fédéral, à disposer des plaintes individuelles reçues par eux. Aussi, plus de 70 % de ceux qui ont répondu au questionnaire estimaient qu'un ombudsman pouvait, en les déchargeant ainsi de cette tâche, aider les membres de la Chambre des communes à se consacrer davantage à leur travail de législateur. C'est une intuition que nous avons et que nous avons pu mesurer par une enquête faite auprès des députés.

(10 heures)

En ce qui a trait à la prévention et à l'approche systémique - du moins je pense que M. Robardet partage ma vision des choses là-dessus - c'est une chose que de constater à l'occasion de plaintes, par exemple, que ces plaintes-là sont le résultat, si vous voulez, d'une conduite administrative systémique qui produit une injustice systémique et, en conséquence, de prendre, si vous voulez, des dispositions pour corriger cette action-là qui a été révélée par 10 ou 15 plaintes. Ce serait ridicule de se fermer les yeux et de les traiter individuellement et de ne pas reconnaître qu'il y a un problème systémique. Mais c'est une autre chose, je pense, que de passer à l'attaque et de dire: Nous allons systématiquement revoir toutes les législations de l'Assemblée nationale avant même qu'elles soient votées, avant même qu'elles soient adoptées. Je pense qu'il y a là un danger, d'abord, de se mettre dans une position où on approuve par anticipation des mesures législatives, pour réaliser, par la suite, que, finalement, on s'est trompé et on doit faire marche arrière alors que l'administration sous la foi, si vous voulez, de cet imprimatur du Protecteur du citoyen a déjà entamé des procédures ou pris des mesures pour mettre sur pied des systèmes administratifs et qu'on doit, à ce moment-là, revoir.

Deuxièmement, je pense qu'il y a une question de rapport coûts-bénéfices. Si ma

mémoire me sert bien, le Québec vote à peu près 100 à 125 lois par année. On peut se poser la question: Combien de ces lois-là sont injustes? Il peut y avoir, à l'occasion, des allégations d'une injustice par rapport à une disposition, qu'une disposition serait injuste. Je pense que la solution, à ce moment-là, c'est de pouvoir se référer au Protecteur du citoyen, demander au Protecteur du citoyen son opinion en rapport avec une disposition que l'on allègue être injuste. Ça **m'apparaîtrait** beaucoup plus fonctionnel que d'investir temps et argent ou des sommes considérables, particulièrement en période de restrictions budgétaires ou de contraintes économiques, pour faire une analyse préventive de toute la législation, à moins que vous ne soyez convaincus que, fondamentalement, vous votez en **majorité** des lois injustes. J'espère que ce n'est pas ça; ce n'était pas ça du temps où j'étais ici et je ne crois pas que ça ait changé. Alors, ce serait peut-être plus fonctionnel de faire un référé dans les cas où on veut vraiment s'assurer de l'opinion du Protecteur du citoyen.

Je finirai par l'extension - j'ai oublié le temps un peu - de la compétence *ratione personae* du Protecteur du citoyen, et là, peut-être que M. Robardet aura des vues différentes des miennes. Je crois qu'il est possible et peut-être souhaitable d'avoir une certaine extension de cette compétence du Protecteur du citoyen. Là où j'ai un petit peu plus d'hésitations, c'est au niveau des tribunaux administratifs comme tels qui sont dans un véritable processus d'adjudication. L'extension de la compétence du Protecteur du citoyen à des organismes quasi judiciaires **m'apparaîtrait** dangereuse, quoiqu'elle existe dans d'autres provinces et particulièrement en Ontario - notre mémoire en fait état - mais ça a donné lieu à des chicanes considérables. D'ailleurs, on fait état dans notre mémoire d'un rapport présenté par le conseil de gestion du cabinet de l'Ontario qui disait: Si c'est le cas, il faudrait peut-être songer à modifier les lois pour permettre à l'organisme administratif adjudicatif de réviser sa décision pour tenir compte de la position du Protecteur du citoyen, mais encore là, pour les mécanismes de décision, il faut avoir des délais; il y a toute une série de contraintes juridiques qui en découlent. Pour moi personnellement, ce serait dangereux d'étendre ça aux tribunaux administratifs et on ne devrait certainement pas pouvoir étendre la juridiction du Protecteur du citoyen au mérite de la décision comme telle parce que, lorsqu'on crée un tribunal administratif, c'est parce qu'on croit que l'expertise est là, dans le secteur concerné, et que la décision au mérite risque d'être mieux rendue par un tribunal qui possède l'expertise. Alors, tout au plus, ce pourrait être au niveau de la procédure administrative comme telle qui a été suivie devant l'organisme, mais, encore là, je pense que si on étendait la compétence du Protecteur du citoyen au secteur de la santé, par

exemple, aux sociétés de la couronne, il en aura suffisamment pour s'amuser pendant des années. Il faut éviter, et je le dis parce que je suis certain que d'autres vous l'ont dit aussi, je pense qu'il faut quand même éviter aussi d'arriver à créer une autre bureaucratie trop importante qui ferait en sorte, étant donné la juridiction, la compétence étendue, que le Protecteur aurait de la difficulté à rendre de bons services aux citoyens comme il a pu le faire jusqu'à maintenant.

Alors, je vais **m'arrêter** ici parce que je ne veux pas trop lire dans le mémoire et je pense que j'ai probablement épuisé les 15 minutes qu'on m'avait données. Je ne sais pas si M. Robardet veut ajouter quelque chose ou simplement répondre aux questions avec moi, mais nous sommes disposés à répondre aux questions au meilleur de notre connaissance, évidemment.

Le Président (M. Dauphin): D'accord. Me Robardet, est-ce que vous voulez ajouter quelque chose?

M. Robardet (Patrick): Oui. Merci, M. le Président. Je voudrais simplement ajouter deux petits points. Il est certain que tout projet d'extension dans la compétence personnelle du Protecteur risque de heurter certaines perceptions, notamment de la part de ce qu'on appelle les tribunaux administratifs qui voient mal comment le Protecteur pourrait s'immiscer ou voudrait s'immiscer dans l'opportunité même des décisions, dans le mérite des décisions et, en fait, pratiquer une sorte d'appel, entre guillemets, donc, des décisions rendues au terme du processus quasi judiciaire.

Me Létourneau vous a rappelé brièvement les batailles mémorables qui ont eu lieu en Ontario. La Cour d'appel, finalement, en Ontario a donné raison à l'ombudsman de la province en affirmant que, par le biais d'un motif précis de la loi ontarienne, à savoir celui de la décision mauvaise, l'ombudsman ontarien pouvait réviser l'opportunité, entre guillemets toujours, opportunité mérite, des décisions des tribunaux administratifs ontariens.

Dans ce contexte, les deux points que je veux faire sont les suivants: Me Létourneau a insisté sur l'importance de l'expertise que l'on va invoquer probablement devant vous pour justifier l'exclusion ou pour empêcher toute tentative d'inclure les tribunaux administratifs dans la compétence donc personnelle, *ratione personae* de l'ombudsman. Je suis d'accord qu'il a une certaine expertise mais, là encore, comme en toute matière, il ne faudrait pas non plus ni la surestimer ni la sous-estimer.

Deuxièmement, en ce qui concerne l'impact réel qu'a pu avoir en Ontario le contrôle de l'ombudsman sur le mérite, entre guillemets, des décisions des tribunaux administratifs, à ma connaissance et dans les discussions que j'ai

eues, la bataille semble plus ou moins, disons, terminée. Les tribunaux administratifs se plaignent, certes, mais ils ne se plaignent pas tant que ça. Le problème a surtout été avec la Commission des relations du travail de l'Ontario qui se trouve à être un tribunal administratif très judiciaire dont le fonctionnement ressemble, en fait, le plus à une cour de justice.

À mon avis, il serait regrettable d'exclure a priori toute idée d'inclure les tribunaux administratifs dans la compétence du Protecteur du citoyen en se basant uniquement sur cet exemple-là, sur ce dossier-là parce qu'il y a d'autres tribunaux administratifs, toujours en Ontario, qui sont soumis à l'examen, donc aux enquêtes du Protecteur, de l'ombudsman de la province et qui ne se sont jamais plaints. Alors, il y a, disons, un élément de prudence dans cette approche de ne pas, a priori, les exclure parce qu'ils se présentent comme des juges administratifs alors que tous ne fonctionnent pas comme des juges administratifs, comme des juges. Tous n'ont pas le même type de processus quasi judiciaire.

Certains, en fait, font de la réglementation économique au terme d'auditions extrêmement souples, mettant en cause les questions d'intérêt public sans nécessairement juger entre les intérêts de deux parties comme le font les juges traditionnels. Il faudrait voir quand même à soupeser avec une certaine précaution les arguments qui pourraient être avancés contre l'extension. Non pas que je sois pour a priori, mais je pense qu'il faut faire preuve d'un peu de discernement dans ce débat-là, surtout qu'en Ontario le litige ne portait que sur un organisme qui se trouve, en fait, à fonctionner comme une véritable cour de justice.

On ne peut pas conclure de là que tous les tribunaux administratifs fonctionnent comme des cours de justice et tirer de cet argument qu'ils devraient, par définition, être tous exclus de la compétence du Protecteur.

Le Président (M. Dauphin): Merci beaucoup. Alors, nous allons débiter la période d'échanges avec M. le député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue.

M. Trudel: Merci, M. le Président. Je voudrais souhaiter la bienvenue et remercier Me Létourneau et Me Robardet de nous apporter cet éclairage extrêmement intéressant que vous apportez sur les questions que nous avons soulevées en consultation dans cette commission des institutions. Même si, vous l'avez bien précisé, Me Létourneau, il ne s'agit pas de la position qu'on a reconnue, précise de la Commission de réforme du droit du Canada, il s'agit quand même d'orientations qui sont partagées, je le pense bien - selon vos affirmations - par, en général, les membres de la Commission de réforme du droit du Canada. Donc, l'éclairage

que vous nous apportez est extrêmement important quant aux recommandations que nous aurons à écrire, à formuler au sein de cette commission.

L'origine du mandat que nous nous sommes donné au sein de cette commission est surtout portée sur toute la notion de l'extension du mandat du Protecteur du citoyen. D'autres questions extrêmement importantes se sont greffées à cette problématique qui nous avait été soumise au cours des dernières années, au cours des derniers mois, à propos de l'activité de l'institution du Protecteur du citoyen. Je commencerai à vous interroger là-dessus, en vous demandant un peu plus de précisions sur l'expression que vous employez à la page 14 de votre mémoire - enfin, la fin de la page 13 et le début de la page 14 - pour définir le champ de compétence du Protecteur du citoyen. Si vous voulez, excluons... J'aimerais que vous excluez de votre réponse la question de la possibilité de couvrir le mérite des décisions des tribunaux quasi administratifs. On y reviendra, c'est trop important.

Ce que vous suggérez, c'est: "...la Loi sur le Protecteur du citoyen pourrait recourir à la notion synthétique d'action administrative..." J'aimerais que vous m'apportiez quelques précisions. J'aimerais aussi que vous nous donniez, parce que ça va être très important pour notre rapport, quelles sont les assises juridiques sur lesquelles nous pouvons fonder une recommandation qui, éventuellement, irait en ce sens vis-à-vis du législateur. Cette notion synthétique d'action administrative, qu'est-ce que cela comprend? Quels sont les fondements sur lesquels nous pouvons nous appuyer? Et à quoi cela correspond-il, en réalité, dans l'ensemble de la vie administrative de l'État québécois?

M. Létourneau: Merci. J'avais oublié de le mentionner, mais je pense que c'est un excellent exercice, après, quoi, 20 ans d'existence de l'institution de revoir l'institution dans son ensemble, c'est-à-dire non seulement certains pouvoirs, mais sa fonction, son rôle et la possibilité d'extension de ces pouvoirs-là. En ce qui a trait à cette notion synthétique d'action administrative, c'est un élément un peu plus technique, en fait, de rédaction législative dans la loi ontarienne, mais qui a amené cette interprétation-là. Ça revient à dire, finalement, que toute décision d'une autorité gouvernementale ou administrative, dans un contexte, si vous voulez, d'action administrative, peut faire l'objet d'une révision par le Protecteur du citoyen. Alors, à toutes fins pratiques, c'est tellement large. Au lieu d'avoir une juridiction spécifique comme ici, une décision de nature administrative d'un organisme du gouvernement, etc., dont le personnel... Je ne me souviens pas exactement de la formulation; pour eux, c'est une notion plus large d'action administrative et c'est ce qui a permis, par interprétation judiciaire, d'englober à peu

près tout ce qui est étatique, toute décision étatique touchant l'administration publique, à l'exception, à ce moment-là, des tribunaux et de l'Assemblée nationale ou, si vous voulez, du pouvoir législatif. Cette interprétation-là est fondée sur la rédaction même de la loi ontarienne. Alors, c'est ce qu'on dit. On dit: Si jamais vous voulez étendre la compétence du Protecteur du citoyen, finalement, à toute autorité gouvernementale, dans un contexte d'administration publique, vous pouvez utiliser cette formulation puisqu'elle a déjà été interprétée par les tribunaux comme englobant tout, sauf les tribunaux et le pouvoir législatif. Patrick, tu veux peut-être ajouter.

M. Robardet: Oui. La notion a été dégagée à partir de l'arrêt Friedmann qui est mentionné à la page 14, qui mettait en cause une société d'État de la province, sur laquelle l'ombudsman de la Colombie-Britannique voulait faire enquête. La Cour suprême, fondamentalement, a réduit ou du moins a défini les paramètres de la compétence de l'ombudsman de la province en affirmant fondamentalement que tout ce qui est administratif comprend l'ensemble de l'appareil étatique dans cette province, à l'exclusion du pouvoir législatif et des cours de justice. En fait, c'est dire que tout organisme, par action administrative... On recoupe toute l'action de tous les organismes publics dans une province, compte tenu, évidemment, de la rédaction législative de la loi de la Colombie-Britannique, que ce soient des ministères, des sociétés d'État, des tribunaux administratifs ou tout organisme public désigné comme tel dans une loi.

Cette rédaction n'est pas très différente, en fait, de celle de l'article 13 de la Loi sur le Protecteur du citoyen, ici, au Québec, où l'on parle d'acte ou d'omission d'un organisme public, de son dirigeant, de ses membres ou du titulaire d'une fonction, d'un emploi ou d'un office qui relève de ce dirigeant. Donc, "acte d'un organisme public", cela couvre de façon très large et en même temps très synthétique la notion d'action administrative. Il est vrai que dans la loi on définit ce qu'est un organisme public, mais, synthétiquement, la notion d'action administrative, donc à l'exclusion du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire traditionnel, c'est-à-dire de l'action des cours de justice, cette notion permet de recouper, d'englober tous les types d'action des organismes publics. Donc, on peut s'en servir à cette fin, compte tenu de l'interprétation donnée dans l'arrêt Friedmann, évidemment.

M. Létourneau: Le fondement que vous demandiez, c'est, évidemment, l'autorité de l'Assemblée nationale de dégager les paramètres, si vous voulez, de l'intervention du Protecteur du citoyen
(10 h 15)

M. Trudel: Est-ce qu'il vous apparaît souhaitable que dans toute éventuelle modification législative du mandat du Protecteur du citoyen - je dis bien une éventuelle modification - le législateur devrait avoir la sagesse d'énumérer ses champs de compétence qui seraient couverts par la notion synthétique d'action administrative? Soit, d'une part, pour en exclure un certain nombre ou, d'autre part, pour éviter une certaine judiciarisation de l'interprétation du mandat du Protecteur, nous aurions avantage à énumérer dans la loi ses champs de compétence, même si - je pense bien qu'on peut l'ajouter à ce moment-ci comme commentaire - ça nous pose un problème au niveau de l'évolution de l'État, puisque dans 20 ans on reprochera ou, enfin, on se posera probablement d'énormes questions sur le fait que le législateur ait inclus dans sa définition du champ couvert par le Protecteur des domaines précis. Est-ce que ça ne vous apparaît pas souhaitable qu'on les énumère très clairement? Me Robardet, en particulier, quand vous nous dites que ça recoupe l'action administrative étatique en général, vous savez le problème, le gros problème auquel on est confronté. Il y a trois domaines pour illustrer ça: santé et services sociaux, tout le domaine, parlons très clairement, les services de santé et les services sociaux dispensés par des organismes qui ne sont pas rattachés formellement à un ministère en termes de fonction publique; les commissions scolaires; les municipalités. C'est un grand pan de l'action étatique, si je prends votre expression québécoise. Est-ce qu'on aurait avantage à délimiter?

En terminant, aussi, là, vous nous dites comment nous devrions faire ça, si nous avons la volonté, en tant que législateurs, d'extensionner le mandat, mais, vous, quelle est votre recommandation par rapport à votre expérience de la pratique du droit et de l'évolution de la société québécoise? Est-ce qu'on devrait élargir? Alors, deux questions.

M. Létourneau: Moi, personnellement, évidemment, peu importe la formulation que l'on utilisera, il y a toujours des zones grises qui vont poser un problème d'interprétation; ça, on s'entend là-dessus. Moi, personnellement, je suis souvent animé par le principe que ce qui va sans dire va parfois beaucoup mieux en le disant et en le disant bien. Si on sait exactement ce qu'on veut, vaut mieux dire ce qu'on veut que d'utiliser des formules alambiquées qui laissent aux autres le soin de déterminer ce qu'on voulait. Alors, une fois qu'on a fait son choix, si on veut vraiment étendre à toute l'action administrative d'une manière indiscriminée, bien, voilà une formule qui accomplit ça parce que les tribunaux l'ont dit. Si on veut extensionner mais ne pas aller aussi loin, à ce moment-là, personnellement et ça, c'est un peu l'expérience du légiste qui s'ajoute - je préfère qu'on dise

clairement ce qu'on veut donner.

Maintenant, sur l'opportunité comme telle, je n'ai pas toute l'information voulue, je ne sais pas exactement ce que ça représenterait en termes de ressources additionnelles, ressources humaines, matérielles et financières. Cependant, je sais qu'il y a quand même un besoin dans des secteurs particuliers, et on pourrait songer à étendre la juridiction, à mon humble avis, du Protecteur du citoyen pour couvrir ces secteurs-là. D'ailleurs, j'en profite pour mentionner que nous, au fédéral, on va recommander la création d'un ombudsman au fédéral parce que, évidemment, on vient ici vous dire un certain nombre de choses, mais on aurait peut-être du ménage à faire dans notre propre cour. Évidemment, au fédéral, c'est toujours un petit peu plus long, pour des raisons que je ne vous expliquerai pas mais que vous connaissez, mais on s'en va vers ça aussi et on va se poser la même question, nous: Est-ce qu'on va proposer, nous, comme commission, une juridiction sur toute l'action administrative ou une juridiction un peu plus définie? En tout cas, moi, personnellement, si vous savez ce que vous voulez donner, dites-le donc clairement, c'est préférable.

M. Robardet: Si je peux me permettre...

Le Président (M. Dauphin): Me Robardet.

M. Robardet: Merci, M. le Président. Moi, je suis en faveur du principe d'une intervention de principe du Protecteur pour couvrir le maximum au niveau de l'action administrative, sous réserve, évidemment, d'exclusions, selon le schéma de la loi actuelle. À mon avis, il est préférable d'y aller, en principe, avec le principe de l'intervention et une énumération d'exclusions pour la simple et unique raison que le fait d'y aller par exclusions plutôt que par description de ce qui est inclus force le législateur, donc force les intervenants au niveau du processus législatif, à rationaliser le choix des organismes qui vont être exclus. Donc, je réserve, bien sûr, la possibilité que certains soient exclus, mais il faut forcer la rationalisation du choix des exclusions. Ce serait plutôt le point de vue que j'avancerais.

M. Trudel: Très bien. J'y reviendrai. Merci beaucoup.

Le Président (M. Dauphin): Merci, M. le député. M. le député d'Anjou.

M. Larouche: Alors, je n'ai pas entendu l'ensemble du mémoire lorsqu'il a été présenté, mais j'ai jeté un coup d'oeil sur le mémoire écrit tel que déposé et je tiens à en féliciter les deux présentateurs, Me Létourneau et Me Robardet. J'ai retenu en particulier la recommandation à l'effet qu'il fallait éviter de créer une bureaucratie. Je pense que c'est extrêmement

important et on devrait retenir cette idée de base: éviter de créer une bureaucratie supplémentaire ou qui étendra ses tentacules éventuellement, puis ça prendra peut-être un ombudsman pour l'ombudsman.

Dans un deuxième temps, j'ai aimé beaucoup la phrase de la page 8 du rapport: L'idée de permettre au Protecteur d'agir en justice pour obtenir réparation heurte la nature même de l'institution; et, à la page suivante, on dit que ça dénature la fonction d'ombudsman. J'aimerais que vous donniez peut-être plus de précisions sur cet aspect-là. Enfin, je retiens, à la page 10, que vous êtes d'accord avec la mission de prévention systémique. Si vous pouviez commenter.

M. Létourneau: Je vais peut-être - je m'en excuse pour les autres - répéter un peu ce que j'ai dit au moment de ma présentation sur cette question de la nature de l'institution comme telle. Évidemment, lorsqu'on permet de prendre fait et cause, on judiciaire et on antagonise, à ce moment-là, les parties. On sait que le Protecteur a besoin d'information pour pouvoir exercer adéquatement sa juridiction, sa compétence; il va aller chercher cette information-là auprès des ministères. Et à partir du moment où on sait que le Protecteur du citoyen, qui était dans un cadre de médiation et de discussion, est devenu un interlocuteur en cour, on va développer le syndrome "je te verrai à la cour", et on n'ouvrira pas ses dossiers. Et ce n'est pas ce que l'administration recherche. Comme je le mentionnais, l'administration recherche plutôt, si vous voulez, le bien-être de l'administré.

Évidemment, dans une mécanique complexe comme l'ensemble de l'administration, il y a des ratés administratifs et, à ce moment-là, on cherche un moyen souple de corriger l'impact de ces ratés administratifs de façon à pouvoir satisfaire le citoyen, mais à améliorer les rapports entre l'administration et le citoyen, en fait, à rapprocher le citoyen de l'administration. Parce que l'administration n'existe pas pour elle-même, en soi, elle existe pour le bien-être des administrés et c'est le rôle du Protecteur du citoyen de faciliter ce rapprochement entre les deux. Si on le judiciaire, bien là, on l'antagonise et, à ce moment-là, je pense qu'il rend un mauvais service à l'administration et il rend aussi, je pense, un mauvais service au citoyen.

Il va avoir aussi des choix difficiles à faire. Laquelle des causes va-t-il prendre pour porter devant le tribunal? Est-ce qu'il va se porter requérant devant le tribunal pour toutes les causes? Comment va s'exercer sa décision? Comment va-t-il choisir? Qu'est-ce qui arrive de tous les autres à qui il dit: Ah! Non, non, je ne prends pas fait et cause? Peut-être pour des raisons qui sont les siennes. Quels seront ses critères? On ne le sait pas. Mais qu'est-ce qui va arriver de toutes ces autres personnes à qui on dit: Non, non, vous, ce n'est pas assez

méritoire, je ne prends pas fait et cause pour vous? Mais, à la base, c'est surtout qu'il faut faciliter le rapprochement entre l'administration et l'administré parce que c'est la raison d'être de l'administration: de servir l'administré.

En ce qui a trait à l'approche systémique, là-dessus, j'ai déjà exprimé les réserves qu'il ne faut pas... À mon sens, il faudrait procéder tout simplement par référé. Lorsqu'on est vraiment en présence d'une allégation qu'une disposition est injuste, on pourrait demander l'avis du Protecteur du citoyen. Mais il faut éviter de faire du Protecteur du citoyen le conseiller de l'Opposition aussi, où systématiquement, s'il revoit toutes les lois - d'ailleurs, ça va coûter une fortune pour peu de chose, dans le fond - à ce moment-là, on risque de transformer son rôle en celui de conseiller de l'Opposition. Si le Protecteur du citoyen en vient à la conclusion que la disposition est injuste, et c'est la disposition qui est mise de l'avant par le gouvernement, dans un système parlementaire comme on connaît, la tentation est forte de s'en servir.

M. Larouche: J'ai une autre question. Vous êtes président de la Commission de réforme du droit du Canada, comment se fait-il qu'il n'y ait pas d'ombudsman pour le gouvernement fédéral? Est-ce qu'il y a des raisons systémiques ou des raisons politiques?

M. Létourneau: Oui, il y a des... Évidemment, la création d'un ombudsman requiert une volonté politique. Il faut que l'administration accepte, finalement, de donner un droit de regard à une personne sur son activité. Au niveau fédéral, il y a eu des fluctuations. À une époque donnée, il y avait un comité qui avait été mis sur pied, qui avait un nom prédestiné, "the Love Committee" - "it was a love affair". Il a fait une proposition pour la création d'un ombudsman. Finalement, ça n'a pas été entériné, à ce moment-là. Ensuite, la...

M. Larouche: C'était en quelle année, ça?

M. Robardet: En 1977.

M. Létourneau: En 1977. Ensuite, il y a eu un changement de gouvernement. Je pense que le gouvernement actuel n'est pas favorable à la création d'un ombudsman. D'ailleurs, il y avait eu une résolution à l'occasion du congrès annuel des ombudsmans, l'an dernier, qui a été acheminée au premier ministre, lequel premier ministre a répondu que, dans le contexte actuel, il pensait qu'il y avait suffisamment de mécanismes existant au niveau fédéral pour donner cette protection-là et qu'il préférerait s'en remettre, en fait, à une multiplication des ombudsmans sectoriels. On en a ici aussi, des ombudsmans sectoriels, il n'y a pas de doute. Je pense que nous, on va, comme commission, revenir à la charge pour dire que

l'un n'exclut pas l'autre. Mais il y a une réticence, je pense, de la machine gouvernementale, en fait, de l'appareil...

M. Larouche: L'appareil bureaucratique...

M. Létourneau: ...bureaucratique

M. Larouche: ...l'appareil administratif...
(10 h 30)

M. Létourneau: C'est ça.

M. Larouche: ...qui est la maladie du Canada d'ailleurs, qui est bureaucratique, où la machine bureaucratique est plus forte que la politique. Alors, je ne sais pas qui est le grand prince de cette machine-là, on parle des mandarins, mais il reste qu'il faudra que ces mandarins-là entendent un jour à se faire examiner. Je souhaiterais que vous utilisiez tout le pouvoir que vous avez, tout le prestige que vous avez et l'intelligence de votre rapport ici pourrait leur être soumis, publié, diffusé, en termes de média et peut-être que, comme président de la Commission de réforme du droit du Canada, vous pourriez aller publiquement proposer qu'il y ait aussi, au niveau du gouvernement fédéral, même si ce n'est pas nos affaires ici, mais ça l'est, je trouve que c'est nos affaires, on paie des taxes au fédéral...

M. Létourneau: On l'a déjà fait, ça, publiquement. On est en train de travailler sur le rapport. Évidemment, la difficulté en est une organisationnelle, c'est que, dans un pays comme le Canada, la question se pose: Est-ce que l'ombudsman va avoir des bureaux régionaux, par exemple? Ou est-ce qu'on va...

M. Larouche: Pour l'administration fédérale à Ottawa, qu'il laisse faire les provinces chez elles.

M. Létourneau: Non, non, non.

M. Larouche: C'est à ce niveau-là que je pense.

M. Létourneau: C'est ce que je vous dis, c'est que, par exemple, la création d'un... Je fermerai la porte parce qu'il ne faut pas faire le procès du fédéral, mais...

M. Larouche: Il est déjà fait.

M. Létourneau: ...c'est que la création d'un ombudsman fédéral, l'administration fédérale a aussi des bureaux, elle est décentralisée; elle en a dans toutes les provinces. Alors, il y aura des plaintes qui seront logées. Par exemple, il y aura des plaintes en Colombie-Britannique, dans les Maritimes. La plus grosse difficulté qu'on a eue, nous autres, c'est de déterminer notre ombudsman. Si on le met à Ottawa, il ne sera pas

accessible. Donc, il faut peut-être ouvrir des bureaux régionaux ou il faut peut-être transiger avec les ombudsmans provinciaux. En fait, notre grosse difficulté en est une d'organisation matérielle et institutionnelle. C'est ce qui retarde la publication de notre rapport. Mais on s'en vient avec un rapport public - on l'a déjà dit publiquement, et je le redis encore - recommandant fortement au gouvernement fédéral de se doter d'un protecteur du citoyen.

M. Larouche: Merci.

Le Président (M. Dauphin): Merci, M. le député. Je vais reconnaître M. le député d'Iberville.

M. Lafrance: Oui. Merci, M. le Président. J'aimerais vous remercier tout d'abord de votre présence et vous féliciter pour votre mémoire. Soyez assurés que ça va nous aider considérablement et nous éclairer dans la rédaction de nos recommandations.

J'aimerais peut-être revenir sur le point qu'a touché mon collègue d'Anjou de façon à le préciser dans mon esprit, et c'est cette question de l'approche systémique. Je ne pense pas que dans le document de consultation on pensait suggérer et vouloir instaurer des mécanismes par lesquels le Protecteur du citoyen serait consulté de manière régulière dans l'élaboration des législations.

On voyait peut-être... On se demandait surtout s'il était souhaitable qu'il agisse d'une façon préventive. Je pense, en particulier, à la lettre que M. Jacoby a adressée à M. Côté dans le cadre du projet de loi 120 où il apportait des suggestions. Est-ce que vous croyez correct et souhaitable que le Protecteur du citoyen comme ça, dans l'élaboration des projets de loi, intervienne, si ce n'est que par le biais de recommandations, sans qu'il y ait des mécanismes formels d'établis?

M. Létourneau: Évidemment, quand on parle d'une approche préventive, si on veut bien l'exercer, souvent, il faut se doter de moyens parce qu'il faut intervenir avant, donc il faut savoir ce qui s'en vient; il faut avoir un périmètre d'intervention. Si on parle de la législation comme telle, à ce moment-là, où on fait une prévention vraiment sérieuse, ça peut signifier qu'il faut pratiquement tous les voir si on veut vraiment aller sur cette route-là. Mais je pense que, si on faisait ça, on alourdirait considérablement d'abord le processus législatif comme tel, mais aussi l'organisation du bureau du Protecteur du citoyen. Comme je le disais, je ne suis pas sûr que le rapport coûts-bénéfices soit le meilleur. Par contre, il n'y a rien qui empêche - je pense que ce serait mauvais de se priver d'une expertise lorsqu'elle existe. Si on a des doutes, en cas de doute, l'Assemblée étant

souveraine, évidemment, elle peut demander l'avis du Protecteur du citoyen. Je pense que ce serait beaucoup, beaucoup plus fonctionnel dans des cas qu'on a identifiés que de dire systématiquement: Le rôle... Si vous dites que le Protecteur du citoyen a le pouvoir - j'espère que vous ne direz jamais l'obligation - d'examiner les lois pour prévenir les injustices administratives - je sais ce qui va se passer et, après ça, on va se retourner vers le Conseil du trésor ou vers le gouvernement et on va dire: Donnez-nous les ressources; le législateur a parlé, il nous a donné cette fonction-là et on veut l'exercer; alors, donnez-nous les crédits budgétaires. Peut-être qu'il reviendra à l'Assemblée nationale si les crédits budgétaires sont attribués par l'Assemblée nationale, pour, à ce moment-là, requérir les ressources matérielles et financières pour exercer cette fonction. Si jamais vous décidiez d'aller aussi loin que ça, tout dépend comment la fonction sera libellée. Mais, moi, je préférerais qu'on consulte le Protecteur du citoyen lorsqu'on en sent le besoin que de lui donner un tel pouvoir d'une manière très large. Est-ce que ça répond à votre question en partie?

M. Lafrance: Si je comprends bien, vous aimeriez voir les législateurs consulter le Protecteur du citoyen avant l'élaboration de la loi ou parallèlement avec l'élaboration de la loi?

M. Létourneau: Quand ils en sentent le besoin...

M. Lafrance: Quand ils en sentent le besoin.

M. Létourneau: ...mais non pas systématiquement parce que je pense que ça va faire un processus trop lourd. Mais, comme je le disais, dans l'ensemble, la législation québécoise n'est pas injuste; par exemple, il peut arriver que quelqu'un soulève des doutes à l'égard d'une disposition, peut-être même à l'égard d'une loi entière, auquel cas on serait fou de se priver d'une expertise, elle est là! On peut lui demander ce qu'il en pense. Mais si on le force à faire ça, c'est-à-dire si on l'habilite à faire ça systématiquement, d'abord, je ne suis pas sûr qu'il va être capable de le faire convenablement pour tout; il va falloir qu'il se dote de personnel, mais en plus, le problème, c'est que si, par la suite, il s'aperçoit qu'il s'est trompé, il va devoir publiquement dire: Écoutez, je vous avais donné un avis favorable mais, en y repensant, c'est injuste.

M. Lafrance: Alors, si je comprends bien, vous voyez le législateur poser des questions très précises, des fois à l'intérieur d'un projet de loi?

M. Létourneau: À l'occasion d'un projet de loi.

M. Lafrance: O.K. Est-ce que vous trouvez normal que l'autre chose se fasse? Est-ce que vous trouvez normal qu'en voyant un projet de loi le Protecteur du citoyen intervienne dans des critères très précis?

M. Létourneau: Oui. Si le Protecteur du citoyen voyait quelque chose, je pense qu'il devrait avoir le pouvoir de le signaler, ce n'est que de bon aloi. D'ailleurs, comme je le mentionnais, souvent, il va voir ça à l'occasion de plaintes individuelles, il va s'apercevoir que la même plainte revient. Alors, on s'aperçoit qu'il y a quelque chose qui ne fonctionne pas avec une disposition législative quelconque. Alors, il peut demander d'une manière préventive que cette loi soit changée pour éviter la répétition de cette injustice-là. Ou il se peut fort bien qu'en voyant le projet de loi quelque chose le frappe, compte tenu justement un peu de la connaissance qu'il a pu acquérir à l'intérieur de l'exercice de son mandat et il peut le soulever, il faut qu'il le soulève. Mais c'est différent, ça, que de donner le pouvoir ou l'obligation de le faire systématiquement.

Le Président (M. Dauphin): Ça va, M. le député.

M. Lafrance: Je vous remercie.

Le Président (M. Dauphin): Me Létourneau, vous me permettez une ou deux questions. Le bill 80 qui avait été déposé à l'Assemblée législative ontarienne et qui est mort au feuillet, je crois qu'il prévoyait le maintien de la juridiction de l'ombudsman ontarien sur la procédure des tribunaux administratifs? Ici, le Protecteur du citoyen québécois avait cette juridiction avant 1987, je crois que ça lui a été enlevé en 1987. Croyez-vous qu'on devrait lui redonner cette juridiction de manière législative dans sa loi constitutive?

M. Robardet: Moi, je pense qu'en principe le Protecteur du citoyen devrait être habilité à intervenir en matière de procédure administrative, donc suivie par les tribunaux administratifs judiciaires ou quasi judiciaires.

Quant au projet de loi ontarien, je n'ai pas fait de vérification, mais comme il avait été déposé en première lecture sous l'ancien gouvernement, donc celui qui a été défait aux dernières élections, en principe le projet est mort au feuillet. À ma connaissance, il faudrait vérifier là encore si, effectivement, il a été redéposé. Il n'est pas impossible non plus que c'eût été un bill privé, un projet de loi d'un député et non pas du gouvernement; ça aussi il faudrait le vérifier.

J'aimerais attirer l'attention des membres de la commission en matière de prévention systématique, donc, sur l'article 27,3 de la Loi sur le

Protecteur du citoyen qui l'habilite déjà à proposer au gouvernement des réformes législatives réglementaires ou administratives parce qu'il juge ces réformes conformes à l'intérêt général. Donc, le pouvoir habilitant est déjà prévu dans l'article 27,3 de la Loi sur le Protecteur. Un autre point à ajouter, si vous le permettez, suite à l'intervention de Me Létourneau, c'est que le fait d'habiliter le Protecteur à intervenir et à suggérer des réformes ne revient pas à l'obliger à le faire de façon systématique. Donc, on peut l'habiliter tout en lui laissant la discrétion nécessaire pour y procéder, compte tenu évidemment de sa charge de travail, de ses ressources disponibles et de l'urgence à intervenir ou pas.

M. Létourneau: M. le Président.

Le Président (M. Dauphin): Oui, Me Létourneau.

M. Létourneau: Juste sur la question des tribunaux administratifs. Peut-être la juridiction sur la procédure comme telle, mais il me semble qu'il y a tellement à faire dans d'autres secteurs qu'on pourrait... Je ne rejoins pas complètement M. Robardet là-dessus. Disons que je suis un petit peu plus conservateur là-dessus. Un tribunal, pour moi, c'est un tribunal, malgré que, comme M. Robardet le disait, certains aient le titre de tribunal, mais n'aient pas véritablement les fonctions. Quand on regarde ce qu'ils font à 90 %, ils font de l'implantation d'une politique gouvernementale avec 10 % d'adjudication et ils portent le nom de "tribunal". Je suis un petit peu plus réticent à ce niveau-là, personnellement.

Le Président (M. Dauphin): D'accord. Concernant les ombudsmans exécutifs, ombudsmans-maison ou sectoriels, appelez-les comme vous le voulez, vous nous dites dans votre mémoire qu'il ne faudrait pas nécessairement encourager la prolifération de ces ombudsmans-là parce qu'ils manquent d'indépendance de par leur nomination dans la plupart des cas, mais est-ce que vous les verriez quand même comme recours de première ligne dans les établissements ou... Et prévoir le Protecteur comme un recours ultime ou évidemment comme... Plusieurs groupes nous ont mentionné, en matière de santé et de services sociaux, un recours de troisième niveau en maintenant le recours à l'établissement local, ensuite de ça, maintenir un recours de deuxième niveau, conseil régional ou une régie régionale, et le Protecteur pourrait intervenir, lui, en dernier ressort ou en troisième niveau, mais les ombudsmans-maison ou exécutifs, voyez-vous ça d'un bon oeil qu'on les maintiendrait au niveau de la première ligne, de premier niveau, dans ces établissements-là?

M. Létourneau: Moi, personnellement, je

n'ai pas d'objection parce que si le problème se règle localement, tout le monde est content, c'est encore plus efficace. La difficulté, c'est que, souvent, le problème ne se règle pas localement à la satisfaction de la partie concernée parce que cet ombudsman-là fait partie d'une structure, subit la pression de la structure et aussi, des fois, partage la culture de l'institution et, à ce moment-là, la personne qui cherche le remède n'obtient pas ce qu'elle désire et là, tout s'arrête parce qu'on ne peut pas aller plus loin. Alors, ce serait avantageux de pouvoir aller plus loin, d'avoir une analyse externe d'une personne qui ne subit pas cette pression-là de l'institution et de l'organisation. Non, je les garderais parce que s'ils en règlent 90 % et que tout le monde est content, vaut mieux une solution locale qu'une solution imposée par l'extérieur.

Le Président (M. Dauphin): D'accord.

M. Létourneau: Mais je ne sais pas si M...

M. Lafrance: Sur le même sujet, M. le Président, si vous le permettez.

Le Président (M. Dauphin): Oui.

M. Lafrance: Est-ce que vous verriez ces ombudsmans-là sous la responsabilité du Protecteur du citoyen?

M. Létourneau: On pourrait les laisser dans le cadre institutionnel où ils sont. Une fois qu'on sait qu'on peut aller ailleurs et qu'on sait que ces gens-là font partie, comme je le disais, d'une structure et ont leurs limites internes et que c'est reconnu et qu'on peut aller à l'extérieur, ça me fait moins de crainte de ne pas les rattacher au Protecteur du citoyen.

Le Président (M. Dauphin): D'accord. Est-ce qu'il y a d'autres membres qui aimeraient poser des questions? Ça va.

Alors, au nom de tous les membres de la commission, Me Létourneau, Me Robardet, nous vous remercions sincèrement d'avoir participé à nos travaux et nous vous remercions aussi d'avoir pu profiter de votre expertise, comme experts, avec le président de la Commission de réforme du droit. Alors, merci beaucoup et bon retour.

M. Létourneau: Merci.

Le Président (M. Dauphin): Alors, nous suspendons deux minutes pour laisser la chance au Barreau du Québec de s'avancer à la table des invités.

(Suspension de la séance à 10 h 44)

(Reprise à 10 h 52)

Barreau du Québec

Le Président (M. Dauphin): J'aimerais souhaiter la bienvenue au Barreau du Québec, qui est représenté actuellement par Me Pierre Lemieux, membre du comité du Barreau sur le Protecteur du citoyen. Je crois qu'il y a d'autres personnes qui vont s'ajouter un petit peu plus tard. Alors, bienvenue, Me Lemieux. Alors, il y a une présentation prévue d'environ une quinzaine de minutes et, ensuite de ça, nous pourrions échanger avec vous sur votre exposé.

M. Lemieux (Pierre): Très bien. Je m'excuse pour les autres membres vu qu'ils sont retenus à Montréal pour le moment, il y a un problème d'avion. Donc, ayant appris vers 10 h 10 ce matin que je devais présenter le mémoire, vous comprendrez que je n'ai peut-être pas un texte très, très structuré. En revanche, ayant fait partie du comité du Barreau sur le Protecteur du citoyen, je serai en mesure de répondre à toutes vos questions. Les autres membres devraient se joindre à nous d'une minute à l'autre.

Si on regarde le mémoire du Barreau, avant d'entrer dans le détail du mémoire, il y a certains points que je voudrais préciser en partant. Premièrement, le Barreau, vous allez vous en rendre compte, n'a pas fait un plan original dans son mémoire. C'est surtout le suivi de toutes les questions qui avaient été présentées au comité. On a tenté de répondre aux questions, sauf à celles qu'on trouvait qui n'étaient pas du ressort du Barreau, donc qui touchaient beaucoup plus à des questions de régie interne ou des questions du Parlement.

Avant d'entrer dans les points aussi, il y a un élément qui est bien important. Quand on parle de la philosophie du Protecteur du citoyen et le pourquoi du Protecteur du citoyen, je pense qu'il faut absolument se rappeler pourquoi le Protecteur du citoyen a été créé. Premièrement, le Protecteur du citoyen a été créé pour protéger le public, donc pour protéger le citoyen face à cet appareil gouvernemental, et quand on parle d'extension de la juridiction du Protecteur du citoyen, je pense que ce principe-là de base doit toujours être rappelé et ça explique beaucoup de choses quand on pense aux questions des relations de travail éventuellement.

Donc, premier point précis, c'est le citoyen, et quand je parle de citoyen, c'est la personne qui est administrée, qui est face à cette administration publique. Si je passe point par point, si on regarde le chapitre 1 du mémoire, quand on parle de l'indépendance du Protecteur du citoyen, le Barreau est d'accord avec la structure de nomination, comme ça se fait à l'heure actuelle. On trouve que le Protecteur du citoyen est déjà extrêmement indépendant. On trouve souhaitable la question de la proposition du premier ministre

devant l'Assemblée. On ne croit pas utile de créer un comité parlementaire qui déciderait de nominations et qui suggérerait à l'Assemblée, donc on trouve que la proposition du premier ministre est déjà une procédure adéquate.

Sur la question du budget, là on a peut-être certaines observations. On trouve ça peut-être curieux qu'un organisme qui est nommé par l'Assemblée doive aller devant le Conseil du trésor pour les questions de budget. On trouve que le Protecteur du citoyen devrait régler les problèmes budgétaires devant la même institution qui l'a nommé. Donc, je pourrai y revenir plus tard, j'ai des questions à ce sujet-là.

Sur la question d'accessibilité du Protecteur du citoyen. Quand on parle de l'accès pour tous les citoyens et citoyennes, il y a un élément qui est bien important et que souvent on oublie, c'est que le Protecteur du citoyen... On peut croire que le Protecteur du citoyen est connu de tout le monde. Croire ça, ça serait peut-être se tromper. Il est peut-être méconnu du grand public. Et le souhait du Barreau, ça serait qu'il y ait un système d'information, soit par les élus, par les organismes, par les bureaux d'aide juridique, d'aide sociale, qui fasse connaître cette organisation du Protecteur du citoyen avec une question d'information qui est beaucoup plus adéquate. Le chapitre 3, et c'est peut-être là, le chapitre 3 et le chapitre 4, le coeur comme tel: la question de l'efficacité du recours du Protecteur du citoyen. On voit qu'il y a déjà dans la Loi sur le Protecteur du citoyen, par l'article 13 et par l'article 27.3... Le Protecteur du citoyen a déjà le pouvoir de faire une approche qui est préventive et systémique. On n'a rien contre cette approche-là. Le seul danger qu'on voit, c'est que le Protecteur du citoyen ne doit pas se transformer en comité d'enquête et, à chaque fois, décider de faire une approche préventive et systémique. Il ne faut pas que le Protecteur du citoyen oublie sa mission première qui est: traiter des cas individuels d'un administré qui a été lésé par cet appareil gouvernemental. À notre avis, si le Protecteur du citoyen se lançait dans tous les cas en véritable commission d'enquête et en approche préventive, ça lui prendrait énormément de temps, ça coûterait extrêmement cher et tout le personnel serait peut-être tenu par ça. Donc, la mission essentielle du citoyen, qui a le droit d'avoir un recours rapide, efficace, pourrait peut-être devenir seconde et la mission première du Protecteur du citoyen ne serait peut-être plus exercée.

Deuxième élément sur la question du pouvoir, au point de vue recommandation. On avait posé comme question: Est-ce que le Protecteur du citoyen devrait prendre fait et cause pour un citoyen devant un tribunal? Le Barreau du Québec s'objecte que le Protecteur du citoyen prenne fait et cause pour le citoyen devant une cour de justice, pour deux raisons principales. Premièrement, on se rend compte que la juridic-

tion du Protecteur du citoyen, elle intervient lorsque le citoyen n'a plus un recours efficace. Lorsque le citoyen ne peut plus se présenter devant soit un tribunal administratif ou devant une cour de justice, il va voir le Protecteur du citoyen qui peut tenter de lui régler le problème en pure équité, en l'absence de règles de droit. On voit mal une situation où le citoyen n'a pas le recours pour aller devant la cour de justice et le Protecteur du citoyen prendrait ce recours-là et défendrait la personne devant la cour de justice.

Deuxième élément, nous croyons que le Protecteur du citoyen est un médiateur, un conciliateur. Il n'est pas adversaire de cet appareil gouvernemental. Ce qu'il fait, c'est qu'il tente de régler à l'amiable, entre cet appareil gouvernemental et le citoyen, un problème qui est né. Si le Protecteur du citoyen prenait fait et cause pour un citoyen devant un tribunal, le Protecteur deviendrait, à ce moment-là, non plus un médiateur, un conciliateur, mais un véritable adversaire de cet appareil gouvernemental. Ça serait très curieux et très dommage dans le processus que, dans un premier temps, il tente d'être une personne totalement objective et indépendante, qui tente d'amener les gens à une conciliation et, dans un deuxième temps, prenant fait et cause, donc, il devienne l'adversaire de cette administration publique. Je pense qu'à la longue - c'est la position du Barreau - ça pourrait nuire énormément à la crédibilité et à l'indépendance du Protecteur. Donc, c'est pour ça qu'on se refuse que le Protecteur du citoyen prenne fait et cause devant le tribunal.

Sur la question de l'extension de la juridiction du Protecteur du citoyen, et c'est peut-être là qu'il peut causer le plus de problèmes, on n'a rien contre, comme principe général, que la juridiction du Protecteur du citoyen s'étende aux affaires sociales et au monde de l'éducation, sauf qu'on a énormément de réserves.

Premièrement, prenons le cas des affaires sociales. Le Protecteur du citoyen pourrait exercer sa juridiction dans le monde des affaires sociales, mais ne devrait jamais toucher aux relations du travail. Pourquoi? Pour la raison suivante. Je vous ai dit, au tout début, que la philosophie même du Protecteur du citoyen, c'était de protéger un citoyen, un administré face à l'État. Dès qu'on entre dans une relation du travail, on n'est plus en présence d'un citoyen avec l'État, mais on est en présence d'un salarié avec l'État, une personne qui a déjà passé un contrat avec l'État. Ce n'est plus un citoyen, il n'est pas au gouvernement à titre de citoyen, mais il est au gouvernement à titre de personne qui a été engagée et un salarié. À notre avis, cette personne qui est salariée de l'État a déjà énormément de recours pour se protéger: les syndicats, les conventions, d'autres recours qui sont donnés par loi. Et, à notre avis, on déborde totalement la philosophie même de l'essence du

Protecteur du citoyen qui est la protection entre les citoyens et l'État.

Dans un deuxième temps, deuxième réserve. On trouve que le Protecteur du citoyen, même s'il peut exercer sa juridiction en matière sociale, ne devrait pas entrer dans la relation professionnelle qui peut exister entre le médecin et le patient. On trouve que cette relation professionnelle n'est pas du tout du ressort du Protecteur du citoyen. Le Protecteur du citoyen pourrait intervenir dans le monde des affaires sociales simplement - et c'est quand même énorme - dans les problèmes qui existent entre l'administration comme telle, au sens restreint du terme, et non l'administration relation du travail et le professionnel avec le patient, mais l'administration avec un citoyen.

Là, on rejoint peut-être la question qui a été posée tout à l'heure à la Commission de réforme du droit sur la question des comités locaux des plaintes, donc un protecteur spécialisé. Nous sommes pour un protecteur spécialisé. Le terme est peut-être mauvais, je vais peut-être employer plutôt, pour ne pas avoir de confusion entre protecteur spécialisé et le Protecteur du citoyen qui existe, un comité des plaintes. Nous croyons que c'est nécessaire d'encourager un comité des plaintes. Le grand danger et la réserve qu'on avait, c'est de ne pas arriver avec une véritable avalanche de plaintes, de 1000 à 10 000 plaintes. C'est évident que si jamais, du réseau social, il arrivait des mille et des mille plaintes, le Protecteur du citoyen ne pourrait plus suffire à la tâche et tout le reste du travail qu'il fait actuellement pourrait se trouver touché.

Donc, le comité des plaintes, un comité de première ligne - on pourrait souhaiter qu'il règle toutes les plaintes - pourrait régler, je ne sais pas, 80 %, 90 %, 95 % et même 99 % des plaintes. Pour la plainte ou les plaintes qui pourraient rester, le Protecteur du citoyen pourrait, à ce moment-là, intervenir et protéger le citoyen. Le comité des plaintes n'est pas du tout soumis à la juridiction du protecteur du citoyen. C'est deux organismes ou deux personnes qui sont totalement indépendantes.

Prenons la question des comités des plaintes; j'aurais peut-être dû en parler au tout début. C'est pour ça qu'on trouve que le Protecteur du citoyen doit être unique. On est contre un protecteur du citoyen spécialisé, donc un protecteur du citoyen qui interviendrait simplement en matière sociale, un protecteur du citoyen spécialisé dans le monde de l'enseignement, un protecteur du citoyen spécialisé dans le monde de la fonction publique. Ça deviendrait difficile pour les citoyens. Le citoyen, si vous regardez le citoyen normal et même le citoyen qui est au courant de tout, lorsqu'il prend un recours devant un tribunal administratif, il a énormément de portes d'entrée à l'heure actuelle. Il ne sait plus où cogner, où frapper pour entrer. Si on crée un protecteur du citoyen avec plu-

sieurs juridictions, le citoyen devra, dans un premier temps, commencer à qualifier son problème avant de cogner à la porte soit de la juridiction des affaires sociales ou de l'éducation. Je pense que le citoyen doit cogner à une seule porte, qui est le Protecteur du citoyen. Ensuite, c'est une question de régie interne de donner au Protecteur du citoyen soit un adjoint ou un autre; c'est une question de régie interne, où le Barreau ne voudrait pas du tout intervenir.

Si on suit la même philosophie que je viens de dire pour les affaires sociales, dès qu'on tombe dans le monde de l'éducation, on trouve que la juridiction devrait pouvoir s'étendre aussi, mais, là, avec toujours les deux mêmes réserves. Le Protecteur du citoyen ne devrait pas s'étendre du tout dans les relations du travail qui peuvent exister dans ce monde-là et, dans un deuxième temps, il ne devrait jamais intervenir dans les relations professeur-étudiant, ce n'est pas du tout du ressort du Protecteur du citoyen, mais intervenir dans les mauvaises relations qui peuvent exister entre l'administration comme telle et la personne qui est étudiante à ce niveau-là.

Là aussi, on souhaite qu'il y ait des comités des plaintes. D'ailleurs, dans beaucoup d'organismes - et je pense à l'Université Laval, un organisme que je connais bien - il existe déjà ces comités des plaintes qui règlent énormément de problèmes. Là aussi, comme dans le monde des affaires sociales, ce seraient simplement les plaintes qui n'ont pas été jugées au début ou qu'on n'a pas réussi à régler où le Protecteur du citoyen pourrait intervenir.

L'autre élément qui cause énormément de problèmes, c'est la question des tribunaux administratifs. Le Barreau s'objecte que la juridiction du Protecteur du citoyen s'étende aux tribunaux administratifs. Si on regarde bien comment fonctionne un tribunal administratif, je pense que c'est très facile à comprendre. À un tribunal administratif, le juge administratif va régler un litige entre deux personnes et va régler un litige à partir d'une règle de droit qui est déjà établie de par la loi. Il va entendre la preuve, il va entendre les faits et il va rendre un jugement qui va avoir autorité de chose jugée. Donc, il fonctionne de façon similaire - c'est pour ça d'ailleurs qu'on dit "quasi judiciaire" - à une cour de justice.

À ce moment-là, nous croyons que le Protecteur du citoyen ne peut pas intervenir dans cette question de procédure et de preuve et que la décision est prise à partir d'une règle de droit. Si le Protecteur du citoyen pouvait intervenir dans les tribunaux administratifs, on créerait, en d'autres termes, un appel, un appel caché. La personne serait devant le tribunal administratif, aurait une décision qui est rendue en droit à partir d'une règle de droit et là, si jamais elle n'est pas contente, elle s'en irait devant le Protecteur du citoyen pour obtenir un

jugement en pure équité, qui peut être pris sans avoir une règle de droit. Fonctionner comme ça briserait toute la philosophie du système qui existe à l'heure actuelle.

Vous allez me dire: Les tribunaux administratifs ne fonctionnent pas tous de la même façon. Je regardais la question qui avait été posée à la Commission de réforme du droit, en Ontario et tout ça, il faut faire très, très attention lorsqu'on se met à comparer les tribunaux administratifs du fédéral, des autres provinces et du Québec. Les tribunaux administratifs du Québec sont extrêmement judiciarisés, beaucoup plus que dans les autres provinces. En plus, même si on est en présence d'organismes de régularisation à l'apparence qu'ils ne rendent pas de décision de nature judiciaire, ils en rendent presque tous, soit à 30 %, soit à 80 %, soit à 100 %. Si on commençait à décider que le Protecteur du citoyen peut intervenir dans tel nombre de tribunaux administratifs et non dans d'autres, là, on reviendrait dans une situation qui serait extrêmement difficile à régler. Et je pense qu'on ne doit pas régler tout le problème des tribunaux administratifs lorsqu'on va modifier la Loi sur le Protecteur du citoyen. Ce sont deux problèmes qui sont complètement indépendants.

En plus, chose curieuse, c'est qu'en 1987 on a modifié la Loi sur le Protecteur du citoyen pour l'empêcher d'intervenir dans la procédure du tribunal administratif et, à notre avis, à juste titre. Pourquoi? Premièrement, les règles de procédure administrative sont des règles très strictes et, vous le savez, vous n'avez qu'à regarder tous les jugements de la Cour suprême qui sortent, toutes les questions de règles d'audition, de règles audi alteram partem, c'est devenu extrêmement sophistiqué. Donc, le Protecteur du citoyen, entrant dans cette question de règles de procédure, pourrait créer des problèmes. En plus, au niveau du Québec, le problème devient beaucoup plus aigu parce que toutes ces règles-là de procédure administrative ont été reprises dans l'article 23 de la charte du Québec. C'est-à-dire que dans l'article 23 de la charte du Québec, on dit que tout citoyen a droit à une audition publique et impartiale devant un tribunal indépendant. Donc, c'est peut-être la raison pour laquelle on a modifié la loi, en 1987, pour ne pas avoir ces problèmes-là en conflit avec l'article 23. Je vois mal maintenant, en 1990, de revenir en arrière et de revenir à l'ancien article qui existait avant 1987, et même d'aller beaucoup plus loin, de permettre au Protecteur du citoyen d'intervenir dans le tribunal administratif.

Reste le dernier point: les personnes qui contractent avec l'État. À notre avis, un contractant avec l'État ne devrait pas être soumis à la juridiction du Protecteur du citoyen. Le Protecteur du citoyen, sa juridiction, c'est pour régler les problèmes entre le citoyen et l'administration gouvernementale; ce n'est pas pour régler tous les problèmes du secteur privé. Si on

commence avec les contractants, un contractant avec le gouvernement, ce n'est pas l'appareil gouvernemental, on est toujours dans le secteur privé.

Ceci étant dit, il faut faire quand même certaines nuances. Si le contractant agit suite à une délégation de pouvoirs qui est prévue dans la loi, et la Loi sur le Protecteur du citoyen le prévoit, donc, cette personne qui contracte avec l'État reçoit des pouvoirs délégués de l'État. En d'autres mots, c'est l'État qui confie des fonctions gouvernementales à une entreprise privée en lui déléguant des pouvoirs. Donc, remplaçant l'État, cette personne-là pourrait être soumise à la juridiction du Protecteur du citoyen. Aussi, lorsque le contractant exerce une mission gouvernementale, nous croyons que le Protecteur du citoyen pourrait intervenir - et là, on donne un exemple - mais simplement lorsque le contractant exerce une fonction gouvernementale ou bien peut-être - le terme est peut-être plus adéquat - un service public.

Prenons l'exemple d'une cafétéria à l'hôpital. La première mission d'une cafétéria, lorsqu'on donne une concession de cafétéria à l'hôpital, premièrement, la cafétéria, lorsqu'elle va nourrir le patient, à l'hôpital, c'est une mission de service public. Mais lorsque la cafétéria s'ouvre au grand public et est exactement un casse-croûte normal, la cafétéria ne rencontre plus une mission de l'État. Donc, à ce moment-là, la juridiction, le Protecteur du citoyen ne devrait pas intervenir.

Ça termine, en gros, cet exposé sur le Protecteur du citoyen. Je m'excuse un peu d'avoir envoyé ça en vrac. Donc, nous sommes disposés à répondre à vos questions, sûrement. Bonjour, Mme la bâtonnière.

Le Président (M. Dauphin): Alors, merci beaucoup, Me Lemieux. Tout d'abord, j'aimerais souhaiter la bienvenue à Me Borenstein, bâtonnière du Québec, ainsi qu'à Me Vadboncoeur, directrice du service de la recherche et de la législation au Barreau du Québec, qui sont des habituées des commissions parlementaires. Nous avons su que vous avez eu des problèmes de transport, je crois. Alors, bienvenue à nos travaux.

Mme Borenstein (Sylviane): Nous vous présentons nos excuses et les excuses d'Air Canada.

Des voix: Ha, ha, ha!

Le Président (M. Dauphin): Alors, nous allons débiter la période d'échanges. C'est maintenant au tour des ministériels de commencer. N'étant pas juge et partie, du moins je le crois, étant un membre parlementaire ministériel, je vais débiter la période d'échanges.

Alors, Me Lemieux, nous avons reçu, comme

commissaires, plusieurs groupes, la semaine dernière, en rapport avec le secteur de la santé et des services sociaux. Plusieurs de ceux-ci nous ont mentionné que les recours actuellement prévus relativement aux actes professionnels, aux actes médicaux, n'étaient pas nécessairement des plus adéquats. On nous a signalé que le fait de recourir au comité de discipline ou, peu importe, au comité prévu des corporations professionnelles, ceux-ci étaient souvent juge et partie. La plupart des plaintes sont déclarées non recevables. Vous, dans votre mémoire, vous nous dites: D'accord, on pourrait étendre la juridiction du Protecteur du citoyen; cependant, ne touchez pas aux actes professionnels. J'aimerais avoir peut-être plus de détails là-dessus, étant donné le très grand nombre de points négatifs que nous avons entendus ici même à la commission, les raisons principales qui vous motivent à enlever du champ ces actes-là des professionnels.

M. Lemieux (Pierre): Premièrement, c'est évident que, même si on étend la juridiction du Protecteur du citoyen, des problèmes, il y en aura toujours. Il y a des problèmes partout, et ce n'est pas au Protecteur du citoyen à régler tous les problèmes qui existent au Québec, dans un premier temps.

Dans un deuxième temps, je vous ai dit, au tout début, que le pourquoi et la philosophie même du Protecteur du citoyen, c'était pour régler des problèmes entre un citoyen et une administration gouvernementale, une administration publique. Lorsqu'on est dans une relation de médecin à patient, à bénéficiaire, une relation de professionnel à patient, à notre avis, nous ne sommes plus dans une relation d'administration à citoyen, mais nous sommes dans une situation contractuelle de patient avec un médecin. Si jamais on étendait la juridiction du Protecteur du citoyen, on pourrait toujours le faire, mais, à notre avis, ça enlèverait la philosophie de base et le pourquoi du Protecteur du citoyen. Et le Protecteur du citoyen n'est peut-être pas outillé pour régler un problème professionnel qui existe entre le professionnel et un patient; c'est vrai pour les médecins et ça pourrait être vrai pour d'autres professionnels aussi.

(11 h 15)

Le Président (M. Dauphin): D'accord. Merci. J'aimerais toucher le secteur universitaire. Nous allons entendre plus tard dans la journée la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec qui nous dit de ne pas toucher à ça, que ça va bien dans nos universités, nous avons nos propres ombudsmans, du moins dans cinq d'entre elles. Ces ombudsmans-là sont nommés, sont indépendants. Par contre, on nous dit un petit peu plus loin qu'ils sont nommés par l'administration. Je crois que l'Université Laval a un ombudsman.

Le Président (M. Dauphin): Vous, vous nous proposez de prévoir l'extension de la juridiction du Protecteur du citoyen au niveau universitaire. Croyez-vous que ça cause justement des difficultés en regard d'une certaine autonomie qu'on leur a toujours reconnue?

M. Lemieux (Pierre): C'est évident que le monde universitaire de tous les temps est un organisme qui est complètement autonome. D'ailleurs, si on regarde un jugement de la Cour suprême dans l'arrêt McKinney, Université de Guelph, pour déterminer si la charte était applicable aux universités, pour voir si l'université était gouvernement au sens de l'article 32 de la charte, on a dit non. L'université est un organisme qui est complètement autonome. En revanche, si vous regardez dans les arrêts de la Cour suprême, on dit: L'université est quand même un décideur public, est un organisme qui rend un service public. Toute la procédure... Prenons la question du devoir d'agir équitablement, toute la procédure qu'on trouve devant les tribunaux administratifs est soumise aussi à toute université et à tout processus. Donc, tout processus universitaire doit respecter ces règles-là de procédure, le devoir d'agir équitablement. Donc, déjà, même si c'est un organisme autonome, c'est quand même un organisme qui se situe dans le secteur public.

Deuxièmement, les comités des plaintes et les ombudsmans spécialisés, entre guillemets, qu'on retrouve dans les universités sont surtout des protecteurs qui agissent dans les relations entre professeurs et étudiants. Prenons l'exemple de l'Université Laval, il y a un comité de discipline, il y a une charte des droits à l'Université Laval, donc tous les problèmes qui peuvent exister, les problèmes de plans, de syllabus, d'examen; donc, c'est des relations entre professeurs et étudiants. Là, on dit: Le Protecteur du citoyen ne devrait jamais intervenir là-dedans, c'est une question purement interne et ça doit rester comme ça. Mais dans la relation entre l'administration comme telle, l'administration, de quelle façon elle gère ses bourses et tout ça, ça devient très similaire à l'administration gouvernementale, lorsqu'une personne se présente devant cette administration gouvernementale pour obtenir des choses. Donc, le Protecteur du citoyen - je l'ai bien dit au début - doit simplement intervenir dans des cas d'une relation étroite entre l'administration et la personne qui se trouve à l'université, jamais dans les relations du travail et jamais dans les relations entre professeurs et étudiants.

Le Président (M. Dauphin): D'accord. Merci.

Mme Vadboncoeur (Suzanne): Pour compléter, si vous le permettez.

Une voix: Oui, oui.

Le Président (M. Dauphin): Oui, Me

Vadboncoeur.

Mme Vadboncoeur: On a aussi recommandé - j'imagine que Me Lemieux en a fait mention - un encouragement de la mise sur pied d'**ombudsmans** locaux - je n'aime pas employer le mot "**ombudsman**", mais en tout cas - de comités locaux d'examen des plaintes pour que le premier stade d'audition des plaintes ou de règlement des plaintes ou de règlement des problèmes rencontrés dans l'administration universitaire se fasse justement à l'interne. Le Protecteur du citoyen n'interviendrait que si ce premier stade était insatisfaisant. Alors, l'autonomie universitaire, comme dans les autres secteurs, d'ailleurs...

Le Président (M. Dauphin): ...même principe.

Mme Vadboncoeur: ...devrait être conservée.

Le Président (M. Dauphin): Au niveau de la santé et des services sociaux, vous savez qu'il y a le projet de loi 120 qui sera étudié, dont l'étude détaillée va être faite bientôt, je pense, à la mi-février. On ne le sait pas encore... Bientôt. Il est prévu dans le projet de loi 120 que tous les établissements du Québec - on nous a dit la semaine dernière qu'il y a environ 2 % des établissements actuellement où il est prévu un ombudsman local, un "**ombudsperson**" local - devront prévoir un mécanisme de plaintes, engager un cadre supérieur qui s'occupera des plaintes dans les établissements locaux. Il est prévu également un deuxième niveau, avec un recours à la régie régionale et ça s'arrête là comparativement à la situation actuelle où il y a un troisième niveau, la Commission des affaires sociales. J'aimerais vous entendre là-dessus. Que pensez-vous de cette approche-là qui, évidemment, constitue dans un sens une amélioration parce qu'on oblige tout le monde à prévoir des mécanismes de plaintes, d'engager quelqu'un, alors qu'actuellement ce n'est pas le cas? Cependant, plusieurs nous ont dit: Le fait que ce soit un cadre supérieur, il peut être en situation un peu délicate face au directeur général de l'établissement; c'est un collègue, dans le fond, qui va s'occuper des plaintes. Les autres recours prévus, il n'y a pas de recours externes de prévus; évidemment, ça s'arrête à la régie régionale qui, elle, bien souvent doit s'assurer de la qualité des services et, en même temps, va recevoir les plaintes relativement à cesdits services. J'aimerais vous entendre là-dessus.

M. Lemieux (Pierre): Ça va un peu dans le sens de notre mémoire. On dit: Le Protecteur du citoyen peut intervenir dans le monde social, mais on recommande et c'est souhaitable d'avoir des comités locaux de plaintes pour régler le plus possible.

Sur la question d'indépendance, c'est

toujours une certaine objection qu'on entend souvent: Ils ne sont pas indépendants, ils sont nommés par cette administration publique. Sans se prononcer sur la question de l'indépendance, le comité local des plaintes, si jamais il règle 95 % des plaintes, bien, c'est déjà souhaitable. La question qu'il soit indépendant ou non, s'il règle 95 % des plaintes et même 98 % des plaintes, c'est quand même souhaitable. C'est pour ça que nous, on dit: Le Protecteur du citoyen pourrait intervenir peut-être dans la fraction de plaintes qui n'ont pas été réglées et toujours avec la même philosophie simplement dans une relation administration et citoyen et non pour d'autres questions de relations de travail ou de relations professionnelles. Donc, ça rejoint exactement la philosophie et c'est souhaitable d'avoir un comité local des plaintes pour la raison suivante: si jamais on donnait la juridiction au Protecteur du citoyen, s'il n'y avait aucun comité local des plaintes, le Protecteur du citoyen ne pourrait pas suffire à la tâche.

Le Président (M. Dauphin): Merci. Me Borenstein, peut-être. Vous écrivez dans votre mémoire que, relativement à l'extension de la juridiction du Protecteur du citoyen, il faudrait exclure la Commission des droits de la personne du Québec. Nous avons entendu la Commission la semaine dernière ou au début de la semaine, plutôt, et elle-même ne voit pas nécessairement d'objection à être assujettie au Protecteur du citoyen, sauf sur un point là, évidemment, sur son pouvoir de décision. Selon vous, qu'est-ce qui justifierait cette exclusion?

Mme Borenstein: Étant donné que l'ombudsman ou l'"ombudsperson", comme vous avez dit tout à l'heure, relève de l'Assemblée nationale - je pense que ça c'est le point extrêmement important et spécifique à la qualité de ce poste - et que la Commission des droits de la personne du Québec, elle, est un tribunal administratif et que nous ne voulons pas substituer l'ombudsman à la juridiction des tribunaux administratifs parce qu'il y en a un qui est judiciaire et l'autre qui est plutôt conciliateur, nous ne voulons pas étendre le rôle de l'ombudsman qui est conciliateur aux tribunaux judiciaires ou quasi judiciaires. Ça s'applique non seulement à la Commission des droits de la personne, mais ça s'applique aux autres tribunaux quasi judiciaires ou judiciaires. Ce sont des rôles tout à fait différents.

Mme Vadboncoeur: M. le Président, au surplus, la Commission relève également de l'Assemblée nationale, de même que le Vérificateur général et le Directeur général des élections, si mon souvenir est bon.

M. Lemieux (Pierre): La Commission d'accès

à l'information.

Mme Vadboncoeur: Pardon?

M. Lemieux (Pierre): La Commission d'accès à l'information.

Mme Vadboncoeur: Oui, la Commission d'accès à l'information également. Donc, vu que ces organismes-là relèvent tous, au même titre, de l'Assemblée nationale, on ne voit pas pourquoi l'ombudsman aurait une espèce de superpouvoir par dessus ses pairs qui relèvent, au même titre que lui, de l'Assemblée nationale.

Si vous le permettez, j'aimerais donner un complément de réponse à votre question relative au projet de loi 120.

Le Président (M. Dauphin): Oui.

Mme Vadboncoeur: À un comité du Barreau, demain, on a justement une réunion demain à ce sujet-là. Tout en encourageant la mise sur pied de comités locaux comme on l'a mentionné tout à l'heure, il ne faudrait pas, par contre, s'encaner dans un système exagéré de procédures et de règles de preuve que prévoit justement le projet de loi 120. Alors, autant ça peut décongestionner le bureau du Protecteur du citoyen d'avoir des comités locaux ou, enfin, un organisme local ou une personne qui est chargée d'examiner les plaintes, il ne faudrait pas qu'elle devienne elle-même un quasi-juge à l'intérieur de l'organisme en question, ce que, malheureusement, semble prévoir le projet de loi 120.

Le Président (M. Dauphin): D'accord. Je reviendrai tantôt avec une question sur les tribunaux administratifs. On m'informe cependant que le Protecteur du citoyen est lui-même assujéti à la juridiction de la Commission des droits de la personne. Même s'ils sont nommés tous les deux par l'Assemblée nationale, le Protecteur est assujéti à la Commission des droits de la personne. Alors, ce serait vice-versa.

Je vais laisser quand même la parole à mon collègue, vice-président de la commission et député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue.

M. Trudel: Merci, M. le Président. Notez qu'il s'agit ici d'un mémoire très intéressant, volumineux, qui couvre l'ensemble des aspects sur lesquels nous nous posons des questions. Il faut remercier le Barreau du Québec d'avoir pris la peine d'examiner avec attention. Il nous fallait avoir votre éclairage eu égard aux questions que nous nous posons et surtout aux recommandations que nous aurons à faire éventuellement en matière d'exercice du mandat du Protecteur du citoyen au Québec. Les circonstances nous amènent à poser des questions plus pointues sur tout le secteur de la santé et des services sociaux puisque le contexte fait en sorte que

nous sommes en présence maintenant d'un projet de loi qui modifie de façon sensible, selon certains, la procédure actuelle et les mécanismes de traitement des plaintes et des recours des personnes qui reçoivent des services de l'ensemble de la mécanique des services de santé et des services sociaux au Québec.

Vous avez répondu à certaines questions du président là-dessus, sur ce que prévoit le projet de loi dans son état actuel. On constate, à la première lecture - j'ai cru comprendre que c'était la votre également - qu'il n'y a donc pas de recours externe, peu importe la mécanique, les étages, il n'y a pas de recours externe pour le citoyen qui reçoit des prestations de services dans l'ensemble de l'organisation des services de santé et des services sociaux du Québec. Le ministre prétend, lui, qu'il y a un mécanisme de recours externe qui s'appelle le recours au ministre lui-même. Quand on lui a demandé, à l'Assemblée nationale, c'était quoi, ce mécanisme externe qui s'appelle le ministre, il a répondu, parce que je déposerai... La mécanique de la loi prévoit qu'il déposera chaque année un rapport sur le traitement des plaintes par les établissements, les régies régionales et, éventuellement - même si on ne le retrouve pas dans le projet de loi, je prends la parole du ministre là-dessus - les plaintes traitées par le ministre lui-même.

Est-ce qu'effectivement, je dirais, en droit et de façon générale, on peut convenir qu'il s'agit là d'un recours externe au réseau de la santé et des services sociaux, cette interprétation du ministre?

Mme Borenstein: Je pense que la réponse se trouve dans notre mémoire, mais de façon beaucoup plus générale. Lorsque nous disons que nous sommes contre les ombudsmans spécialisés parce qu'ils seraient trop près de l'administration de cette spécialité où ils seraient, c'est la réponse que je donnerais à votre question. Il faut que l'ombudsman reste une personne qui soit indépendante et avec des liens qui ne sont pas trop étroits avec l'administration sur laquelle il fait rapport et ainsi de suite.

Donc, de façon générale, nous étions contre l'ombudsman spécialisé et je pense que ça répond à votre question. Il faut que l'ombudsman sorte au-dessus de toutes ces administrations sur lesquelles il fait rapport pour garder cette indépendance. Donc, je pense que la proposition que nous faisons dans notre mémoire, qui laisse à l'ombudsman qui est loin de tout ça le soin de faire des rapports des problèmes qu'il a eu à traiter, c'est une meilleure solution aux problèmes.

(11 h 30)

Mme Vadboncoeur: En outre, si vous me permettez, M. le Président, ça me semble... Remarquez, je ne veux pas entrer dans les détails du projet de loi 120 parce que ce n'est

pas le but de la présence du Barreau ici, mais si le ministre s'arroge le pouvoir d'examiner des plaintes, ça devient, à ce moment-là, une espèce d'ombudsman parallèle au vrai ombudsman, ce qui nous semble, je suppose, à tous, pas souhaitable du tout pour la raison que la bétonnière a expliquée. D'abord, il n'est pas question d'avoir d'ombudsman spécialisé. Il n'est pas question non plus d'avoir d'ombudsman parallèle. Est-ce que... Je ne veux pas aller dans les détails parce que je ne les connais pas, mais ça me semble un peu dangereux, ce pouvoir que s'arroge le ministre d'examiner des plaintes, d'autant plus qu'avec le mécanisme quasi judiciaire qui est prévu dans le projet de loi 120 on risque de se ramasser plus souvent qu'autrement devant les tribunaux parce qu'il va y avoir des brefs d'évocation à tour de bras, ce qui n'est pas souhaitable non plus. Une judiciarisation de ce genre de traitement des plaintes n'est absolument pas souhaitable.

M. Trudel: Remarquez qu'il faut se faire une observation par rapport à ce qui est prévu dans le projet de loi et je dis bien projet de loi, et tout le restant du processus est entre les mains du ministre et les mains de l'Assemblée nationale qui aura à approuver ou à désapprouver le projet de loi, sauf qu'on ne peut pas, à ce moment-ci, parler d'un mécanisme parallèle de la part du ministre puisque, actuellement, le Protecteur du citoyen n'a pas juridiction sur tout le système de santé et des services sociaux, que le projet de loi qui a été déposé l'exclut, ne propose pas qu'il ait juridiction. La responsabilité du ministre en matière de traitement des plaintes n'est pas non plus législativement prévue au projet de loi.

C'est le ministre qui dit, en termes d'imputabilité vis-à-vis de l'Assemblée nationale, en termes de responsabilité dans l'État québécois: Moi, j'ai aussi la possibilité, j'ai aussi la juridiction pour traiter des plaintes comme ultime recours dans le système, comme responsable devant l'État de la prestation des services dans le réseau de la santé et des services sociaux.

Alors, moi, j'interprète votre réponse en disant: Oui, il doit y avoir un recours externe. Il faut qu'il soit, j'appellerais ça, de niveau supérieur, entre guillemets, c'est-à-dire des mécanismes de traitement des plaintes à la base. Je prends la partie de la réponse de Me Lemieux tantôt aussi là-dessus. Il faut qu'il y ait du traitement au niveau local. Qu'il y ait une étape intermédiaire au niveau régional, bon, vous ne vous prononcez pas clairement là-dessus, mais je pense le voir dans la philosophie de ce que vous dites, sauf que vous insistez sur le recours externe, indépendant, avez-vous dit, du système pour porter un jugement très clair là-dessus.

Je voulais refaire l'interprétation pour voir vos signes de tête parce que c'est très important, votre opinion, comme Barreau du Québec, sur ce mécanisme-là. Encore une petite question

là-dessus. Le Protecteur du citoyen a émis dès la sortie publique du projet de loi 120, a soumis au ministre et aux membres de l'Assemblée nationale, qu'en matière de procédure, de mécanisme de traitement des plaintes, non seulement le recours externe était exclu, mais qu'on risquait de se retrouver avec 17 justices différentes parce que le projet de loi, s'il fait obligation de prévoir un mécanisme de traitement des plaintes au niveau de chacun des établissements et au niveau de chacune des régies, il ne prévoit rien en termes d'uniformisation du processus ou de la mécanique pour porter les plaintes, pour les traiter, pour analyser les résultats.

Est-ce que vous êtes d'accord avec cette affirmation du Protecteur du citoyen, qui nous disait au mois de décembre par lettre aux membres de l'Assemblée nationale: Nous risquons de développer, en matière de santé et de services sociaux, un système à 17 justices différentes puisqu'il y aura 17 régies régionales au Québec qui, formellement, dans le projet de loi sont la deuxième et dernière instance de traitement des plaintes?

Le Président (M. Dauphin): Me Borenstein.

Mme Borenstein: Je pense que, comme nous le disions tout à l'heure et comme nous le disons dans notre mémoire, s'il y a des comités des plaintes qui règlent 90 % ou 95 % des plaintes, tant mieux! Du moment que l'on ait le Protecteur du citoyen en dernier ressort pour les 5 % qui n'auront pas été réglés par ces comités de plaintes. Donc, je pense que c'est ça, l'important. La mécanique du comité de traitement de plaintes est moins importante. L'important, c'est qu'il y ait des comités de traitement de plaintes qui vont régler 90 % des cas et que le Protecteur du citoyen soit là pour régler la toute petite partie des cas qui n'auront pas été réglés par ces comités.

M. Trudel: Mais est-ce qu'il ne vous apparaît pas souhaitable qu'en matière de procédure et de mécanisme, au moins, l'on soumette l'approbation de ces procédures, qui vont être établies par les établissements et les régies régionales, au Protecteur du citoyen? Parce qu'il y a une compétence aussi; là, je parle de compétence dans le système, si je peux me permettre la comparaison facile. Quand j'ai à établir des procédures de recours en matière de droit, dans quelque organisme que ce soit, je consulte le spécialiste dans la société qui traite du droit, qui s'appelle l'avocat. Ici, le spécialiste institutionnel du traitement des recours des citoyens en matière d'administration par rapport aux services gouvernementaux, c'est le Protecteur du citoyen. Est-ce qu'il ne serait pas souhaitable que la procédure soit avalisée, soit obligatoirement vue, soit obligatoirement soumise pour examen au Protecteur du citoyen? Parce que souvent, à mon

avis, le mécanisme détermine l'efficacité du traitement de la plainte.

Mme Borenstein: Ça, ce sont des problèmes d'administration sur lesquels le comité du Barreau ne s'est pas penché et je ne pense pas qu'aujourd'hui le Barreau puisse vous donner une réponse à cette question.

M. Trudel: Très bien. Maintenant, deux autres secteurs sur lesquels peu d'organismes, je dois le dire, se sont prononcés en matière d'extension de la juridiction du Protecteur du citoyen, c'est les municipalités et l'ensemble du réseau scolaire. Je vais exclure, dans le réseau scolaire, la partie université. Vous avez bien répondu. Je pense que ce que vous vouliez dire, c'est: Du côté de l'autonomie, c'est l'autonomie et la liberté académique qui doivent être préservées jalousement et je pense qu'on doit être d'accord - on n'a pas lutté depuis le XIII^e siècle pour maintenir cette liberté-là essentielle à l'évolution, à la progression des connaissances et au développement - mais sur la partie administrative, je pense qu'on comprend bien votre réponse.

Le Conseil scolaire de l'île de Montréal, en matière de juridiction du Protecteur du citoyen sur les commissions scolaires, dit: Il en existe un recours, c'est le conseil des commissaires. J'aimerais tout simplement avoir votre opinion là-dessus. Est-ce qu'il s'agit effectivement, pour vous, d'un lieu de recours? Parce que là, c'est: Oui, il y a une discussion sur l'interne et l'externe du conseil des commissaires puisque ce sont des gens élus au suffrage, universel dans le système. Alors, est-ce que, pour vous autres, ça vous apparaît suffisant l'appel possible, dans le système actuel, au conseil scolaire élu? Et, parce qu'on n'a pas beaucoup de temps, ma deuxième question, c'est: Eu égard aux administrations municipales, où vous vous montrez favorables à "opting in", qu'on soit dans là... qu'on puisse adopter, de par décision de la municipalité en quelque sorte, la juridiction du Protecteur du citoyen... Alors, pour les organismes municipaux, la question que je veux vous poser, c'est: Est-ce qu'on ne devrait pas obliger les administrations municipales à choisir, c'est-à-dire: ou le recours externe au Protecteur du citoyen ou l'établissement d'un mécanisme de traitement des plaintes à l'intérieur? Parce que l'"opting in" tel qu'on le voit généralement ici, il permet de dire: Oui, je me soumettrai à la procédure et je confierai, en quelque sorte, mon champ de compétence en matière de traitement des plaintes au Protecteur du citoyen. Sauf que celles qui ne choisissent pas ça, on peut demeurer dans le néant, au niveau du traitement des plaintes, au niveau municipal. Alors, pour le scolaire et pour le municipal.

M. Lemieux (Pierre): En commençant, le niveau municipal. Je pense qu'il faut faire très

attention. Au municipal, on regarde, il y a à peu près 1600 corporations municipales au niveau du Québec. Il faut dire que le Barreau n'a pas fait d'étude en profondeur, mais nous voyons mal comment on pourrait obliger chaque municipalité de la province de Québec à se doter d'un comité des plaintes ou d'une structure. Il y a des endroits où c'est extrêmement petit et il n'y a peut-être pas de problème. À d'autres endroits, il y a peut-être des plus gros problèmes, parce que c'est des villes beaucoup plus importantes: Montréal, Québec, Sherbrooke, Chicoutimi, etc.

D'imposer une procédure obligatoire dans un milieu comme ça, qui est un milieu assez particulier et assez fermé, je ne pense pas que ce soit souhaitable. En revanche, de permettre aux villes de vouloir être assujetties au Protecteur du citoyen - il y a déjà des villes qui le font - nous trouvons ça souhaitable. Mais, là, c'est toujours le même phénomène. C'est que si jamais on disait au Protecteur du citoyen: Vous avez juridiction sur les 1600 municipalités de la province de Québec, le Protecteur du citoyen deviendrait l'organisme qui s'occuperait de tout ce qui se passe au niveau de la province de Québec. Et, à un moment donné, il y a une question de coût. Il y a une relation entre une juridiction et des coûts et une certaine efficacité. Il y a déjà des genres de tribunaux administratifs qui peuvent exister au niveau municipal. La solution serait peut-être de créer d'autres instances administratives et tout ça, mais non de tenter de tout régler les problèmes qui existent au niveau du municipal et du scolaire par une augmentation de la juridiction du Protecteur du citoyen.

Au niveau du scolaire, sans connaître à fond tout le réseau scolaire, ça revient un peu à ce qu'on disait tout à l'heure. Qu'il y ait un comité qu'on dit externe ou interne, le problème, c'était un faux problème. Ce qu'il faut savoir: Est-ce qu'il y a un comité des plaintes qui règle les problèmes? S'il y a un comité des plaintes interne, même si on dit qu'il n'est pas totalement indépendant, mais qui donne satisfaction aux gens à 95 %, c'est un faux problème. Le but, c'est d'avoir des gens qui ne sont pas lésés et qui peuvent agir à l'intérieur du système. C'est pour ça qu'on permet au Protecteur du citoyen d'intervenir dans la partie qui est floue, qui n'a pas réussi à être réglée. Il doit y avoir un genre de comité et tout ça. Si on crée des structures très puissantes, il y a déjà assez de structures partout, qui sont très lourdes. Qu'on pense aux accidents du travail, au monde des relations du travail, on a créé des structures. On est rendu avec des délais de cinq ou six ans. Si on crée des structures comme ça, donc, on va avoir des délais partout. Les gens vont peut-être avoir des droits, mais ils vont peut-être avoir des droits six ans, sept ans après. C'est impossible de penser avoir des structures complexes partout et des procédures. On a toujours trop mis des

procédures rigides. Je pense que le système doit rester très souple.

Le comité des plaintes, on voit ça comme un médiateur qui tente d'amener les gens à un consensus. Si on ne réussit pas, là, on va au Protecteur du citoyen, mais espérons que le Protecteur du citoyen n'aura pas 100 000 plaintes du réseau scolaire, 100 000 des affaires sociales et du municipal. Je ne sais pas si vous comprenez bien.

Le Président (M. Dauphin): Alors, merci beaucoup. Je vais maintenant reconnaître M. le député de Westmount.

M. Holden: Merci, M. le Président. En tant que membre du Barreau, je suis toujours fier de ses présentations. Elles sont tellement bien faites, sérieuses et en profondeur. Je ne peux pas m'empêcher de remarquer qu'en tant que membre de la commission Bélanger-Campeau j'aurais souhaité que le Barreau fasse valoir ses vues là-dedans, mais on n'en parlera pas ici.

Pendant votre présentation, Me Lemieux, vous avez parlé de l'indépendance budgétaire et je présume que vous recommandez que le budget du Protecteur passe par ce qu'on appelle le Bureau de l'Assemblée nationale, où on regarde aussi le Vérificateur général. C'est ça votre recommandation, n'est-ce pas?

M. Lemieux (Pierre): C'est ça.

M. Holden: Je suis d'accord avec, mais pour être sûr, quand vous parlez de l'Assemblée nationale, que c'est le Bureau de l'Assemblée nationale.

M. Lemieux (Pierre): Oui.

M. Holden: C'est un élément.

M. Lemieux (Pierre): On n'a pas voulu entrer dans une question de régie interne.

M. Holden: Quand vous parlez de l'accessibilité, vous êtes-vous penché un peu sur ça? Parce qu'il y a des groupes qui sont venus nous dire que c'est les plus démunis de la société qui ne connaissent pas l'existence de l'ombudsman, les plus pauvres et les communautés culturelles. Ce n'est pas connu comme institution. Est-ce que c'est un des éléments sur lesquels vous êtes penché, comment faire valoir l'existence de cette institution?
(11 h 45)

M. Lemieux (Pierre): On en traite brièvement mais, c'est vrai, on pense toujours, parce que certaines personnes vivent dans un monde assez fermé, que tout ça est bien, bien connu. On s'aperçoit, si on parle avec des gens, que le **Protecteur** du citoyen - et c'est vrai pour d'autres organismes gouvernementaux - c'est

complètement inconnu. Donc, il faut absolument être Imaginatif et créer un genre de système d'information; quand je dis un système, je ne veux pas créer une autre structure pour informer. Donc, vous ici, les gens qui sont élus, les bureaux d'aide juridique, les bureaux locaux qui font affaire avec les citoyens devraient avoir comme mission de faire connaître le Protecteur du citoyen. Et peut-être que le Protecteur du citoyen devrait avoir aussi des bureaux locaux à certains endroits au niveau du Québec. On n'a pas dit que le Protecteur du citoyen devrait avoir un bureau partout au niveau du Québec parce que, là, c'est une question de coûts, il faut quand même être réaliste, mais il devrait peut-être avoir certains bureaux locaux dans certaines grandes régions du Québec pour se faire connaître. On a beau dire: On prend le téléphone, on vient, pour une personne qui est pauvre et démunie, c'est extrêmement angoissant de prendre le téléphone et d'appeler le Protecteur du citoyen, même si on peut régler énormément... C'est vrai que le Protecteur du citoyen règle par téléphone. Donc, peut-être que dans un certain milieu, dans certains bureaux où ces personnes-là sont habituées d'aller et se sentent à l'aise, c'est là qu'il y aurait un effort d'information. Et là, il y a une conscientisation qui doit se faire pour informer le public.

M. Holden: Pour finir mon intervention, vous êtes contre l'idée d'ombudsmans spécialisés, mais vous êtes sans doute au courant qu'à l'intérieur du bureau de l'ombudsman il y a des spécialités, l'immigration, il y a des groupes qui se concentrent sur certains aspects. Vous n'êtes pas contre la spécialisation à l'intérieur de la boîte?

M. Lemieux (Pierre): Non. Ça, c'est entièrement normal; c'est souhaitable. Mais là, c'est une question de régie interne. Ce qui se fait à l'intérieur de la boîte et toute la régie interne, on trouve que ce n'est pas le rôle du Barreau de dire comment ça doit fonctionner. Mais là où on est contre, c'est d'avoir plusieurs protecteurs du citoyen: dans le monde de l'éducation, dans le monde des affaires sociales, pour la raison suivante, et je pense que c'est une raison importante. Quand on parle d'une personne démunie, qui est déjà angoissée de prendre le téléphone pour appeler le Protecteur du citoyen, qui a déjà une méconnaissance du Protecteur du citoyen, si on commence à lui dire: Vous avez cinq protecteurs du citoyen, vous devez choisir le bon, déjà, il devra se dire: Est-ce que je suis en matière sociale ou en matière gouvernementale? Ce n'est pas toujours évident. Dès qu'on commence à créer des champs, des juridictions, des compétences, il y a toujours des zones grises.

Moi et le Barreau, nous sommes pour que la

personne s'adresse à une porte d'entrée, on l'accueille et, ensuite, on la dirige à l'intérieur. Ce n'est pas seulement au niveau du Protecteur du citoyen qu'on devrait faire ça, il y a peut-être d'autres endroits, les cours de justice, les tribunaux administratifs, de façon générale. Il faut simplifier un système le plus possible.

M. Holden: Merci, messieurs.

Le Président (M. Dauphin): Merci beaucoup. M. le député d'Anjou.

M. Larouche: J'aimerais que Me Borenstein nous explique en quoi il serait dangereux pour le ministre de la Santé et des Services sociaux de s'arroger des pouvoirs d'examiner une plainte comme élu.

Mme Borenstein: Je pense que le principe du Protecteur du citoyen, c'est quelqu'un qui est indépendant et détaché, ce que l'on ne peut pas dire du ministre, ce qu'on ne souhaite pas dire du ministre. Je veux dire, j'espère qu'il n'est pas détaché de son ministère, bien au contraire, il y a des gens qui travaillent pour lui. C'est pourquoi il est important que le Protecteur du citoyen qui examine en dernier lieu - parce que, comme nous le disons, nous favorisons les comités d'examen de plaintes à l'intérieur d'un ministère ou, enfin, d'une administration - si les problèmes n'ont pas été réglés à ce niveau-là, que la personne qui est de dernier recours soit une personne tout à fait détachée, ce que le ministre n'est pas.

M. Larouche: O.K. Alors, c'est dans ce sens-là.

Mme Borenstein: C'est dans ce sens.

M. Larouche: O.K. Merci beaucoup.

Le Président (M. Dauphin): Merci. Alors, moi, j'ai deux courtes questions. M. le député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue a une courte question et nous terminerons là-dessus, puisqu'il ne nous reste que deux minutes sur notre temps.

Relativement à l'interruption de la prescription, ne croyez-vous pas qu'il serait nécessaire de prévoir un délai sur l'interruption pour ne pas que ça devienne un recours dilatoire automatique? Par exemple, certains nous ont dit de prévoir un an d'interruption de la prescription.

Mme Vadboncoeur: C'est un petit peu embêtant de prévoir un délai. D'ailleurs, c'est pour ça qu'on a laissé un petit peu ouverte cette question-là en souhaitant - à la page 20 du mémoire - qu'on songe à trouver un moyen pour éviter qu'un recours chez le Protecteur du citoyen qui prendrait du temps à se régler fasse en sorte de transformer une courte prescription

civile - un an ou deux ans - en une prescription interminable ou, finalement, en une absence totale de prescription. Par contre, je trouve ça, moi personnellement, embêtant de fixer un délai parce que si, par hypothèse, il arrive un problème administratif quelconque au bureau du Protecteur du citoyen... Évidemment, on ne sait pas, avec la juridiction étendue, dans quelle mesure ils seront complètement débordés et pourront suffire à la tâche. Donc, il ne faudrait pas qu'à cause d'un problème administratif au bureau du Protecteur du citoyen, ça empêche l'exercice de droits civils. Alors, établir un délai maximal, ça risquerait en tout cas d'entraîner de tels dénis de droit.

Le Président (M. Dauphin): Une dernière question, pour ma part, c'est relativement à la Commission des services juridiques que vous excluez d'une éventuelle extension de juridiction du Protecteur du citoyen. Certains groupes nous ont exprimé des critiques à propos du comité de révision qui ne peut entendre que les plaintes concernant l'admissibilité à l'aide juridique, mais non pas sur la qualité et l'accessibilité des services. De plus, les membres de ce comité de révision sont nommés par la Commission des services juridiques et l'indépendance de ceux-ci a été mise en doute, pas nécessairement pour leur faire du tort, mais on parle comme travaux de la Commission. Alors, en regard de ces faits, n'y aurait-il pas lieu de prévoir l'intervention d'une personne extérieure, tel le Protecteur du citoyen?

M. Lemieux (Pierre): Sur cette question-là, on prévoyait qu'il y avait déjà un recours qui existe: le bureau pour réviser les plaintes. Sur la question de l'indépendance, je pense qu'il faut faire attention. Il y a un genre de mode, à l'heure actuelle, où il n'y a plus personne qui se trouve indépendant. On a commencé avec les tribunaux administratifs. C'est un mot qui revient souvent. Même s'ils sont nommés par la Commission, ce ne sont quand même pas des gens qui sont à l'intérieur. Il y a des gens professeurs d'université qui se trouvent là et d'autres. Il y a déjà un recours. En plus, ce n'est pas un organisme public en entier. Les bureaux d'aide juridique et tout ça sont certaines entités, mais qui ne sont pas des entités gouvernementales. Ils ne font pas partie d'un organisme gouvernemental. Ils sont autonomes, ils sont du secteur privé. Il faut faire très attention de ne pas franchir cette ligne de démarcation entre le public et le privé. Le Protecteur du citoyen doit demeurer exclusivement dans le secteur public et ne pas traverser un secteur privé. Et cette ligne, cette limite d'administration publique, on sait maintenant où ça commence. Mais où ça finit, l'administration publique, l'État étant partout? Je pense qu'il faut se mettre des balises. Quand nous sommes en présence d'un organisme qui est

créé, qui est complètement indépendant et qui fonctionne à peu près... Un hôpital, c'est le même problème, il y a un conseil d'administration qui décide. On ne veut pas entrer à ce niveau-là. Il faudrait peut-être faire une étude sur ce problème-là. Mais comme je le disais, il ne faut pas penser, avec la juridiction du Protecteur du citoyen, régler tous les problèmes des tribunaux administratifs au niveau du Québec. Si le tribunal administratif, en révision sur la Commission des services juridiques, fonctionne mal, c'est peut-être là qu'il faudrait changer le bureau et modifier certaines choses par une loi sur les tribunaux administratifs ou à ce niveau-là.

Le Président (M. Dauphin): Me Borenstein.

Mme Borenstein: Si vous me permettez, pour compléter un peu. De plus, très souvent, les avocats de l'aide juridique représentent justement les citoyens contre l'administration elle-même. Alors, je pense que...

Le Président (M. Dauphin): D'accord. Sur le même sujet, M. le député d'Iberville.

Mme Vadboncoeur: Si vous permettez, M. le Président...

Le Président (M. Dauphin): Oui.

Mme Vadboncoeur: ...j'aurais aussi un complément de réponse qui, je pense, pour le Barreau, est essentiel. Quand vous avez mentionné la qualité des services juridiques, ça impliquerait pour le Protecteur du citoyen de briser le secret professionnel de l'avocat, ce qui nous semble absolument inacceptable. Je pense que nos collègues notaires seraient du même avis que nous. Ça m'étonnerait que la Chambre soit favorable à ce que le Protecteur du citoyen aille fouiller dans les dossiers des notaires. Alors, ici, c'est un peu la même chose. La qualité des services juridiques, il y a d'autres façons de la contrôler, notamment par les mécanismes de contrôle de la profession dans chacune des corporations professionnelles. Ça n'appartient définitivement pas au Protecteur du citoyen.

Le Président (M. Dauphin): Merci. M. le député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue.

M. Trudel: Je note d'abord ce champ d'entente avec la Chambre des notaires sur certaines compétences du Protecteur du citoyen dans certaines matières. Il nous faudra évidemment ici faire des recommandations sur la définition du mandat et du champ de compétence du Protecteur du citoyen. Des personnes issues de la Commission de réforme du droit du Canada ont soumis ce matin que nous devrions peut-être nous baser sur l'arrêt Friedmann, que vous connaissez probablement, eu égard à une cause

soumise autour du rôle du Protecteur du citoyen et de sa compétence en Colombie-Britannique. Le jugement de la Cour suprême a été de donner une interprétation libérale au mandat du Protecteur du citoyen, dans cette province, de façon telle que ces personnes nous suggéraient, dans la définition de l'ampleur de la couverture du mandat du Protecteur du citoyen, que nous devrions adopter la notion synthétique d'action administrative, la responsabilité ou le pouvoir pour le Protecteur du citoyen de couvrir les actes administratifs relatifs à la vie du citoyen avec l'État au sens libéral, au sens large du terme. Est-ce que vous êtes d'accord avec cette perspective que le législateur devrait adopter la définition du mandat du Protecteur du citoyen à partir d'une perspective large de l'action administrative de l'État vis-à-vis de ses citoyens? J'ajouterai en commentaire, quitte à ce que nous ayons à faire clarifier à l'occasion certaines juridictions précises du Protecteur du citoyen, en somme, d'être plus large au niveau de la définition du mandat que plus restrictif. Est-ce que vous êtes d'accord avec cette approche-là?

Mme Borenstein: Je pense que notre position là-dessus se retrouve à la page 11 de notre mémoire, où nous disons que la juridiction du Protecteur doit se limiter aux relations administration-administrés et qu'il fallait s'en tenir à l'intérieur des paramètres de l'article 13 actuel de la loi avec lesquels nous sommes d'accord.

Mme Vadboncoeur: Par contre, si vous permettez, Mme la bétonnière, avec ces réserves, nous sommes plutôt favorables à ce que l'ombudsman touche le plus d'organismes possible; là-dessus, oui. À l'exception des organismes qui relèvent de l'Assemblée nationale, l'ombudsman devrait avoir juridiction sur tout organisme qui donne des services à la population, finalement, et qui sont financés par nos impôts à tous.

M. Lemieux (Pierre): Je m'excuse, M. le Président, est-ce que je pourrais juste...

Le Président (M. Dauphin): Non, d'accord. Je veux juste signaler...

M. Lemieux (Pierre): ...un petit complément.

Le Président (M. Dauphin): ...que nous devons probablement dîner en écoutant des groupes cet après-midi. Allez-y.

M. Trudel: Il faut avoir une précision, parce que là je ne sais pas laquelle prendre: c'est deux interprétations différentes que nous avons entendues: ou c'est à l'intérieur...

Mme Borenstein: Non, ce ne sont pas deux interprétations... C'est complémentaire. La définition que vous donnez, c'est la définition de

l'acte. Ce que l'on dit, c'est que l'on veut que le pouvoir du Protecteur du citoyen s'applique à plus d'organismes... Mais c'est la définition de l'acte lui-même. La définition que vous avez donnée est tellement large. Comme nous avions des objections à ce que, par exemple, les relations du travail à l'intérieur d'un organisme soient sous le pouvoir du Protecteur du citoyen, nous ne sommes pas d'accord à étendre le pouvoir du Protecteur du citoyen à ces relations-là.

Mme Vadboncoeur: Me Lemieux, vous pouvez compléter, d'ailleurs.

M. Lemieux (Pierre): Oui. Je pense qu'on ne doit pas aller dans une définition plus large que les définitions qu'on trouve à l'article 13 et à d'autres articles. Une définition extrêmement large, l'accès à la justice ou l'accès à l'administration et tout ça... Et vous dites: Tant qu'à faire préciser par les tribunaux ensuite... Là, il y a un grand danger, c'est que des définitions extrêmement larges, je pense que le législateur doit quand même cerner et nous donner un cadre qui est assez précis. Je vais juste vous donner un exemple avec des définitions très larges. Simplement le terme "gouvernement" dans l'article 32 de la charte du Canada, il y a huit jugements de la Cour suprême qui viennent de sortir pour tenter d'expliquer ce que ça veut dire, "gouvernement" et "administration publique", et on n'est pas encore sûr. Donc, il faut faire très attention de mettre des termes qui sont extrêmement larges et qu'on doive passer des années avant de délimiter la juridiction. On ne devrait pas aller plus large que les termes qui existent déjà à l'intérieur de la loi, avec lesquels on est habitué. Si on dit: En matière d'affaires sociales ou en matière d'éducation, il faut le préciser.

Le Président (M. Dauphin): Merci, Me Lemieux. M. le député d'Iberville, une dernière question courte.

M. Lafrance: Ce n'est pas une question. M. le Président, je vous remercie de m'accorder quelques secondes. M. le député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue a mentionné le nom du ministre à plusieurs reprises de par ses fonctions. Je reconnais que c'est son travail de regarder ces aspects-là et de dire que le ministre a un parti pris. Mme la bétonnière aussi a reconnu que le ministre n'était pas complètement détaché du système, ce qui est vrai. Mais il faut aussi remarquer que le ministre n'est pas un employé du système. Comme élu, comme moi je suis également un élu, notre influence, je pense, est externe au système et également très ponctuelle dans le temps. M. le ministre, comme nous tous, a avant tout à coeur la protection du citoyen. Je vous remercie.

Le Président (M. Dauphin): Merci. Alors, malheureusement, c'est tout le temps qui nous était alloué. Au nom de tous les membres de la commission, j'aimerais remercier Mme la bâtonnière, Me Borenstein, Me Vadboncoeur, Me Pierre Lemieux d'avoir participé à nos travaux et d'avoir enrichi nos connaissances, entre guillemets, afin de faire de bonnes recommandations. Je vous souhaite, Me Borenstein et Me Vadboncoeur, un retour moins stressant que l'aller!

Une voix: Merci.

Le Président (M. Dauphin): Nous allons suspendre deux minutes afin de permettre à la Chambre des notaires du Québec de s'avancer à la table des invités.

(Suspension de la séance à 12 h 2)

(Reprise à 12 h 9)

Chambre des notaires du Québec

Le Président (M. Dauphin): À l'ordre, s'il vous plaît!

Nous allons reprendre nos travaux. C'est avec plaisir que nous recevons la Chambre des notaires du Québec représentée, entre autres, par son président, Me Jacques Taschereau. Alors, une période d'environ 15 minutes est prévue pour l'exposé; ensuite débutera une période d'échanges. Je vous permettrai, Me Taschereau, de présenter les personnes qui vous accompagnent et de procéder à votre exposé.

M. Taschereau (Jacques): Merci. M. le Président, je suis accompagné de Me Jean Lambert, président sortant de la corporation de la Chambre des notaires et vice-président de son comité de législation, et de Me Julien Mackay, directeur des services professionnels et personne-ressource pour la préparation de notre mémoire.

M. le Président, la Chambre des notaires du Québec est fière d'intervenir dans le présent débat public et vous remercie de l'avoir invitée à cette présentation. Le rôle assigné par le législateur au Protecteur du citoyen et la façon dont ce dernier s'acquitte de sa mission rencontrent certains objectifs de la Chambre, soit une approche curative dans une résolution non judiciaire des conflits et une justice prévenante, douce, gratuite, rapide et informelle. Une société qui, en tout temps, offre à ses citoyens le recours à un protecteur démontre le respect qu'elle porte à la personne. C'est pourquoi, M. le Président, la Chambre des notaires a déposé un mémoire qui est serein dans ses recommandations et, je dirais même, marqué de l'affection que porte à cette institution qu'est le Protecteur du citoyen la Chambre des notaires.

Avec votre autorisation, M. le Président, je

demanderais à Me Lambert de commenter notre mémoire.

Le Président (M. Dauphin): Me Lambert, vous qui êtes un habitué des commissions parlementaires, spécialiste, bienvenue à nos travaux.

M. Lambert (Jean): C'est peut-être un grand mot, M. le Président. J'ai le plaisir de vous saluer et de saluer le vice-président. Comme je ne vois pas de dame parlementaire, je salue également MM. les parlementaires.

Évidemment, sur le sujet, vous devinez bien, M. le Président, puisqu'on a déjà échangé tellement sur les questions de l'administration de la justice au Québec au cours des dernières années, que l'institution du Protecteur du citoyen nous apparaît être une formule extrêmement agréable. Même s'il n'a que des pouvoirs d'enquête et de recommandation avec des moyens limités, on voit quand même que son indépendance fonctionnelle est absolument assurée par les textes. On voit aussi, et les résultats sont là pour le prouver, que ce qui est au fondement même de l'institution, c'est-à-dire le caractère de respect et de grand prestige du Protecteur, en a assuré justement le succès des opérations au cours des dernières années.

Donc, évidemment, notre mémoire ne remet pas du tout en question l'existence de cette institution. Au contraire, on l'appuie et on souligne l'énorme chemin parcouru depuis les tout premiers temps de son existence, il y a un petit peu plus d'une vingtaine d'années.

Néanmoins, on apporte notre contribution pour améliorer et pour discuter aussi d'autres sujets qui ont été soulevés à l'occasion d'un réexamen de l'institution et de son mandat. On arrive, par exemple, à la question du recrutement du Protecteur du citoyen. Sur cette question, on a eu des discussions entre nous pour savoir d'où devait provenir le Protecteur du citoyen. Nous en sommes venus à la conclusion que, comme il s'agit essentiellement d'un mécanisme qui se situe entre l'État et le citoyen et que ce mécanisme devait être un peu la main tendue au citoyen lorsqu'il a des problèmes avec l'État, ça prenait quelqu'un qui connaissait bien l'administration, ses mécanismes et son fonctionnement. C'est pourquoi on n'a pas remis en question et, au contraire, on trouve qu'il est judicieux que l'État continue de recruter le Protecteur du citoyen parmi la fonction publique, et plutôt la haute fonction publique. Là toutefois où on apporte une suggestion, c'est qu'on trouve que dans le contexte actuel où le Protecteur du citoyen n'a qu'un mandat de cinq ans, c'est un mandat de courte durée et, comme il ne semble y avoir aucune prévision, par la suite, pour ce qui lui arrive, il est donc pensable que, provenant de la fonction publique, il ait à retourner à la fonction publique à la fin de son mandat s'il n'est pas renouvelé.

Ça, on pense que ça peut, dans les faits, peut-être, affecter son caractère d'indépendance. Il y a là sûrement à porter attention. Évidemment, on comprend immédiatement, dans le concret, que si pendant cinq ans ou peut-être plutôt dix ans, puisqu'il semble que généralement on renouvelle au moins une fois le mandat du titulaire, où donc le Protecteur du citoyen a à apporter des critiques - critiques, d'ailleurs, qu'il dépose à l'Assemblée nationale, devant les parlementaires - et que, par la suite, il redevient collègue de personnes qu'il a critiquées ou dont il a critiqué des décisions, ça peut créer un malaise.

Alors, c'est pourquoi nous suggérons que cette question-là soit examinée avec soin et qu'on ne prévoie pas le retour du Protecteur à la fonction publique, et qu'on lui garantissons une certaine sécurité financière, tout comme on l'a fait, il y a plusieurs années, concernant les gens qui venaient siéger et représenter les citoyens à titre de membres de l'Assemblée nationale. Alors, on pense qu'il y a là une espèce de similarité de fond.

Au niveau du concept de vice-protecteur du citoyen. Rapidement, puisqu'on aura la chance sans doute d'échanger là-dessus, un adjoint, oui; plusieurs vice-protecteurs, non. On ne croit pas qu'on puisse partager une autorité morale parce que, dans le fond, c'est le coeur même, c'est l'essence même de l'institution. Le Protecteur du citoyen n'a aucun pouvoir contraignant. Ce ne sont que des recommandations. Il donne le résultat de ses enquêtes et c'est toute son autorité morale qui fait que dans 99 % des cas on suit son avis.

Alors, il y a là un capital tellement précieux qu'on pense que ça ne peut pas... on ne peut pas le diluer et que si on se met à multiplier les vice-présidences ou les vice-protecteurs du citoyen, à ce moment-là, en plus de créer une certaine incohérence, on va dépersonnaliser, on va finalement un peu banaliser la fonction, ce qui, à notre sens, va la desservir.

Rapports du Protecteur du citoyen avec les députés. Alors ça, je dois vous dire que ça fait l'objet de beaucoup de discussions et on est passé d'un extrême à l'autre. Vous avez dans notre mémoire, finalement, le consensus du comité là-dessus, et on se comprend parce que la fonction du député, au départ, c'est de représenter les citoyens. Alors, on voit là qu'il y a une espèce de commun dénominateur avec aussi la fonction du Protecteur du citoyen. Du citoyen, ça le dit. Donc, on voit là une espèce de **compénétration**, c'est tout à fait normal. De là à dire: Est-ce que le député, par exemple, pourrait être ce qu'on pourrait appeler un peu le service ou le comptoir de première ligne pour recevoir les plaintes, peut-être en régler quelques-unes lui-même et, ensuite, passer les plus délicates au Protecteur du citoyen? Ça ne répugne pas à l'intelligence, pas du tout.

On a regardé ce qui s'est fait en cette matière et on a trouvé là l'expérience anglaise. Finalement, il semble qu'à l'usage l'expérience n'a pas été concluante, c'est le moins qu'on puisse dire, tes élus trouvant malheureusement plus approprié, dans bien des cas, de laisser au Protecteur du citoyen le soin de disposer de plaintes délicates. Il est évident que lorsque le député en question, par exemple dans un cas précis, s'adonne à être aussi le titulaire du poste ministériel dont on remet en question une décision, on réalise là l'inconfort pour tout le monde. Alors, dans ces circonstances, la Chambre a estimé qu'il n'est pas souhaitable d'imposer aux députés cette surcharge de travail. On reviendra un peu tantôt avec le rapport annuel où, là, on pense que les députés peuvent jouer un rôle très actif dans le fruit du travail du Protecteur. Mais en première ligne, à la réflexion et après discussion, on a dit non.

Le rôle de réformateur du Protecteur du citoyen et ses rapports avec le pouvoir exécutif. On demeure convaincu que le rôle du Protecteur du citoyen doit être à la fois un redresseur de torts, mais que son travail doit être orienté essentiellement sur des enquêtes et le traitement de plaintes. C'est sûr que de son travail vont se dégager probablement certaines lignes directrices, certaines constantes et on verra tantôt, lorsqu'on parlera du rôle de l'Assemblée nationale et le traitement des rapports soit spéciaux ou annuels du Protecteur, comment on pourra intervenir. Mais il nous a semblé inapproprié que le Protecteur du citoyen, par exemple, soit appelé, un peu comme un consultant, auprès des autorités politiques, voire l'exécutif, pour travailler a priori sur des règlements et des lois.

D'abord, je pense que vous connaissez fort bien le mécanisme de l'adoption à la fois des lois et des règlements ici, au Québec, pour savoir que c'est déjà un processus qui a sa lourdeur. Remarquez qu'une société qui est développée et sophistiquée ne peut pas éviter certaines lourdeurs, mais faire intervenir le Protecteur comme une espèce d'étape additionnelle dans ce que je pourrais appeler une espèce de processus de distillation des lois et des règlements, on pense que ça ajouterait une lourdeur et ça hypothéquerait - vous me permettez l'expression - sans doute aussi la marge de manoeuvre et un petit peu l'indépendance du Protecteur du citoyen qui pourrait se voir confronté avec des problèmes que lui soumettraient les citoyens par rapport à une loi ou une réglementation sur laquelle il aurait donné un avis favorable. On se retrouverait, encore là, dans une situation un peu particulière. On comprend que la fonction et l'institution du Protecteur du citoyen est vraiment une institution qui intervient a posteriori et que ses conseils qu'il va donner au gouvernement, il va les donner plutôt dans son compte rendu des activités qu'il fera soit ad hoc sur un rapport particulier ou dans son rapport annuel.

La question de l'interruption de la prescription est un autre sujet qui a donné lieu à beaucoup de discussions chez nous, d'autant plus qu'au moment des discussions on se disait: Dans le fond, l'interruption, elle va bénéficier au citoyen. Si on situe bien le contexte, il s'agit de rapports... En tout cas, on le voit plus loin dans notre mémoire; on y reviendra tantôt. Mais le rôle du Protecteur se situe entre le citoyen et l'administration. Donc, si on parle d'interruption de la prescription, c'est au bénéfice du citoyen. Donc, on voyait mal l'État ou l'administration pouvoir vraiment s'en plaindre, mais en regardant plus attentivement les principes de l'ensemble de la question, on s'est aperçu qu'il n'y avait pas lieu d'interrompre la prescription. Tout d'abord, le recours au Protecteur du citoyen n'est pas un recours judiciaire. Aussi, son intervention par rapport à l'administration publique, même si, par exemple, dans certains cas on qualifie ça de tribunal administratif, on ne les considère pas non plus comme des processus judiciaires.

Ensuite, le rapport du Protecteur nous révèle qu'en bonne partie, sinon presque en totalité, ses enquêtes aboutissent entre quatre à six mois de la plainte. Donc, il s'agit d'un délai qui est court. À ce moment-là, on s'est dit: Les délais que l'on retrouve, par exemple, dans certains secteurs ne sont pas vraiment des délais de rigueur. Souvent les organismes de l'État acceptent de réviser des décisions, même après certains délais, lorsqu'on prouve qu'il y avait là des raisons pour lesquelles le citoyen ne pouvait pas agir entre-temps.

Donc, on a vu plutôt à l'étude, finalement, que ça pouvait peut-être être négatif, que certaines personnes, par exemple, auraient vu dans le recours au Protecteur du citoyen un moyen de gagner du temps en interrompant la prescription, alors que, par ailleurs, on ferait traîner les choses, parce que, dans le fond, ce n'est pas vraiment le recours au Protecteur, c'est plutôt parce qu'on préparerait autre chose. Donc, le recours au Protecteur deviendrait un peu un élément de stratégie, un peu ce qu'on voit avec les tribunaux judiciaires ordinaires. Alors, on a pensé que, finalement, ce serait dangereux et qu'à tout bien considérer l'interruption de la prescription n'aiderait personne. Donc, on ne croit pas que le recours au Protecteur du citoyen doive interrompre la prescription.

Maintenant, le rôle du Protecteur du citoyen par rapport aux tribunaux administratifs. Vous allez voir, dans notre mémoire, que nous avons fait une distinction. Nous parlons de tribunaux administratifs d'adjudication par rapport aux tribunaux, si on peut les appeler de même, de régulation. Je pense, par exemple, à la Régie des permis d'alcool. Il s'agit de vérifier si des conditions sont remplies et on émet un permis, etc., la Régie du cinéma et autres. Par ailleurs, il y a des commissions et des tribunaux administratifs qui décident et dont la décision a

un effet très important sur le citoyen. Je pense, par exemple, à la Commission de révision de l'aide juridique. Alors, savoir si on est admissible ou pas, ça a beaucoup d'importance pour le citoyen.

Alors, après, encore une fois, une discussion et une considération vraiment approfondie de la question, on établit les éléments suivants; tout d'abord, ces organismes n'exercent pas le pouvoir judiciaire de l'État, quoi qu'on en dise et malgré les apparences; les membres ne sont pas des juges mais des agents publics, assujettis cependant au devoir d'agir judiciairement; leurs décisions ne sont pas du tout sur le même pied d'égalité que les jugements exécutoires des cours de justice et, constitutionnellement, ces organismes sont des mandataires de l'Assemblée nationale, chargés de réviser les décisions initiales rendues par des fonctionnaires. Nous croyons donc qu'en cette matière il faut conserver le sens de la mesure.

Ici, je lis textuellement, à la page 13 de notre mémoire: "Les membres de ces organismes ne sont pas des fonctionnaires comme les autres et ne doivent pas être traités comme des contractuels. Exerçant une forme de révision hiérarchique sur les décisions initiales rendues par des agents de rang inférieur, et tenus de faire enquête de façon impartiale, ils doivent bénéficier de certaines garanties d'indépendance fonctionnelle, en fait et en apparence, mais cela ne veut pas dire que cet objectif louable doit primer la nécessité de faciliter la correction de leurs erreurs." En d'autres termes, ce qu'on dit, c'est que ces organismes, à moins d'une révision en profondeur de toute la question des tribunaux administratifs, auquel cas, là, évidemment, il y aura lieu de reconsidérer cette recommandation, mais, pour l'instant, nous croyons que le Protecteur du citoyen doit conserver juridiction non seulement sur la procédure ou le processus et les délais, mais aussi sur le mérite, le Protecteur du citoyen devenant, lui aussi, un acteur qui aide à la révision, au bénéfice des citoyens, des décisions qui ont été rendues.

Le Protecteur du citoyen doit-il agir comme l'avocat des plaignants auprès des instances judiciaires ou quasi judiciaires? Je ne voudrais pas dépasser mon temps, je vous réponds non. On pourra en discuter tantôt. Il nous apparaît clair qu'il faut que le Protecteur du citoyen respecte le sens de sa mission qui est de faire enquête, de recommander et d'utiliser son autorité morale. S'il commence à être un joueur sur la scène judiciaire, on croit que son autorité morale va s'effriter.

Motifs d'intervention du Protecteur du citoyen. Ici, ce sont des ajustements. On propose d'ajuster les textes à la réalité. Par exemple, le concept de la maladministration, les délais déraisonnables, les traitements inéquitables équivalant à des abus de pouvoir, ce sont des motifs qui devraient permettre au Protecteur

d'intervenir. D'ailleurs, je pense que, dans les faits, il a déjà, à son actif, réussi à régler des cas semblables.

La Chambre des notaires, depuis plusieurs années, se fait le promoteur de la justice douce, d'une approche déjudicialisée. C'est pourquoi on considère que le Protecteur du citoyen doit continuer d'être un recours en équité et recourir lui-même aux règles de l'équité plutôt que s'enfermer dans un cadre de stricte légalité. Le Protecteur du citoyen, on l'a déjà dit et les tribunaux eux-mêmes l'ont dit, n'est pas un concurrent ou un substitut des cours de justice. Certains conflits existent qui demandent des solutions qui sont extralégales. Alors, nous recommandons qu'on révise les motifs d'intervention du Protecteur du citoyen à la lumière de cette philosophie puisque, de toute façon, le résultat de son action n'est pas contraignant.

Le rapport annuel. On croit que c'est l'outil principal d'action du Protecteur du citoyen. À cet égard, nous trouvons que son rapport aurait avantage à être davantage explicite sur les cas qu'il n'a pas réussi à régler. Lorsqu'il nous dit, par exemple, avec des statistiques, qu'il y a eu tant de cas de réglés dans tel, tel et tel domaine, ça, c'est le constat de la réussite; c'est très bien. Mais lorsqu'il nous dit que, dans tel domaine et tel domaine, il n'a pas réussi - la cause: correction demandée en attente de réponse, correction demandée refus d'administration, correction à venir pour l'avenir seulement - on pense que c'est un peu court. C'est ici qu'il y aurait avantage à être beaucoup plus précis. C'est ce qui permettrait aux membres de l'Assemblée nationale, aux parlementaires qui sont, dans le fond, ceux qui donnent le mandat d'agir au Protecteur du citoyen, de pouvoir apprécier et de pouvoir intervenir.

À cet égard, on trouve que l'idée de créer une commission spéciale de l'Assemblée nationale pour étudier et recevoir les rapports du Protecteur du citoyen, c'est tout à fait désigné. On ne croit pas que, par exemple, le recours systématique aux médias par le Protecteur du citoyen doit être encouragé parce que ce qui va arriver... Et l'essence de la réussite de l'institution, c'est ce climat de confiance entre l'administration et le Protecteur.

(12 h 30)

Or, si le Protecteur devient un joueur dans les médias, à continuellement interpellé l'administration et à brasser, comme on dit communément, la cage, je pense que le climat de confiance et l'autorité morale vont en prendre un coup. On ne peut pas laisser ça aller. Ça ne veut pas dire que le Protecteur ne doit pas, à l'occasion, informer les médias de certains états, mais ça devrait être très limité. Quant à nous, l'endroit idéal pour discuter de l'action du Protecteur, c'est avec les parlementaires, c'est à l'Assemblée nationale.

La question est de savoir: Est-ce que le

Protecteur du citoyen doit élargir sa juridiction aux administrations décentralisées, aux administrations locales? Rapidement, on pense qu'il n'est pas souhaitable d'étendre la juridiction du Protecteur à certains services décentralisés, des services publics et locaux. Par contre, on croit que l'esprit de cette institution-là doit être utilisé et qu'on doit accorder aux usagers de ces services publics décentralisés les avantages du mécanisme. Le mode de nomination et les pouvoirs de ce qu'on appelle maintenant les commissaires aux plaintes doivent être déterminés dans une loi-cadre. M. le Président, j'ai déjà largement dépassé mon temps. Comme tout le monde...

Le Président (M. Dauphin): De cinq ou six minutes. Si vous voulez conclure.

M. Lambert: Alors, je pense que, quant au reste, on donne en détail... On aura probablement le temps d'échanger dans la période de questions. Alors, simplement pour dire que la Chambre des notaires remercie la commission de lui avoir permis de donner et de faire valoir ses vues sur cette institution qu'elle tient en excellente estime et qu'elle invite d'ailleurs l'État à continuer de protéger.

Le Président (M. Dauphin): Merci beaucoup, Me Lambert; merci beaucoup, messieurs. Je vais maintenant reconnaître, pour débiter, un membre du groupe parlementaire de l'Opposition officielle, M. le député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue.

M. Trudel: Merci, M. le Président. Je voudrais vous souhaiter la bienvenue et vous remercier de cette présentation au nom de la Chambre des notaires. Les questions que nous avons soulevées publiquement eu égard au mandat et aux éléments relatifs à l'exercice du mandat du Protecteur du citoyen reçoivent, dans votre mémoire, des réponses on ne peut plus claires. Veuillez croire que, de ce côté-ci du moins, j'ai bien l'impression que c'est aussi la remarque que pourraient faire tous les parlementaires. Vous vous prononcez assez clairement, avec les explications idoines autour de chacun des éléments qui soulèvent problème 20 ans après la création de cette institution qui s'appelle le Protecteur du citoyen.

Une première question sur le mandat du Protecteur du citoyen, sur la juridiction des décisions, le mérite des décisions des tribunaux quasi judiciaires, tribunaux administratifs. Vous êtes, sauf erreur, le premier organisme qui nous a indiqué extrêmement clairement - et je vais vouloir des précisions là-dessus pour être sûr que mon "extrêmement clairement" est bien qualifié, est bien justifié - la juridiction du Protecteur du citoyen à l'égard des décisions des tribunaux administratifs. Est-ce que tout cela, compte tenu

de cette opinion que vous nous exprimez en matière de juridiction, signifie qu'il faudrait, à toutes fins utiles, à l'article 18 de la loi actuelle du Protecteur du citoyen qui exclut... Je vais le lire pour être sûr qu'on parle bien de la même chose: "Le Protecteur du citoyen ne peut intervenir à l'égard de l'acte ou de l'omission:

"1° d'un organisme public ou d'une personne, lorsque la personne ou le groupe dont les intérêts seraient visés par l'intervention dispose d'un recours légal, susceptible de corriger adéquatement et dans un délai raisonnable la situation préjudiciable."

Ça veut dire qu'il faudrait faire disparaître cet article qui délimite le champ d'intervention du Protecteur du citoyen. Est-ce que votre recommandation se rend jusque-là en matière de reconnaissance de la compétence du Protecteur du citoyen quant au mérite et aux procédures des tribunaux quasi judiciaires ou administratifs?

M. Lambert: On aimerait répondre oui, sauf que ce ne serait sûrement pas complet de vous répondre oui. En bonne partie, oui. Il est certain, par exemple, que sur certains de ces organismes où il s'agit de pur règlement ou en tout cas... On ne voit pas là vraiment ce que le Protecteur du citoyen peut faire ou a à faire. Ce n'est pas vraiment, d'ailleurs, le citoyen, peut-être dans le sens de personne physique, qu'on comprend.

Par ailleurs, il y a d'autres organismes ou tribunaux quasi judiciaires - je pense entre autres à la Régie du logement - où ce n'est pas l'État qui est en cause, mais ce sont des parties. Dans ce cas-là, on a des réticences à voir intervenir le Protecteur du citoyen. Mais dans les autres cas où les tribunaux administratifs ne sont, dans le fond, qu'une espèce d'excroissance qui a pour effet de réviser des décisions de l'administration antérieurement prises, on ne voit pas pourquoi le Protecteur du citoyen ne pourrait pas intervenir. On dit dans notre mémoire, entre autres, que les personnes qui exercent ces fonctions, ces décisions, sont tenues d'agir judiciairement, mais il reste que le mécanisme de leur nomination, de leur sélection demeure un peu mystérieux, secret. Ça ne ressemble pas du tout, par exemple, à toutes les précautions qui sont prises avec les nominations judiciaires. Alors, on ne voit pas pourquoi, à ce moment-là, il faudrait donner à ces mécanismes une protection qui soit l'équivalent de celle qui correspond à l'indépendance des tribunaux judiciaires alors qu'ils n'en sont pas et qu'ils n'offrent pas aux citoyens toutes les garanties que le système judiciaire peut offrir.

Alors, pour nous, dans les circonstances, on ne voit pas pourquoi le Protecteur du citoyen ne pourrait pas être, lui aussi, un partenaire qui vient faciliter la correction des erreurs décisionnelles qui ont été prises là. Comprenons-nous bien, si on révisé fondamentalement la législation

sur l'ensemble de ces mécanismes et ces tribunaux dits quasi judiciaires, là, on pourra peut-être réviser cette opinion, mais, à l'instant, on pense qu'en bonne partie, donc, il y aurait lieu de modifier cet article 18.

Le Président (M. Dauphin): M. le député.

M. Trudel: Merci. Un commentaire sur cette réponse. Je pense que la commission, pour l'instant, doit retenir comme pertinent, à tout le moins, c'est le moins qu'on puisse dire, au niveau du motif qui nous amènerait à recommander la juridiction du Protecteur du citoyen sur les tribunaux quasi judiciaires, le mode de désignation des juges, des assesseurs, des personnes qui sont appelées à porter jugement et qui ne sont pas nécessairement très fermement assurées en matière d'équité quant aux décisions qui sont prises et d'impartialité de ces personnes. Il y a là un motif sur lequel devons nous pencher quand il s'agira, quant à moi, de prendre une décision sur une recommandation éventuelle sur le mandat du Protecteur du citoyen.

Un autre chapitre de votre présentation répond à notre question quant à la juridiction en matière de santé et de services sociaux, affaires municipales, les municipalités et le système d'éducation. Vous suggérez dans ces cas, et il y a comme un système de proposé là, la création de postes de commissaires comme, par exemple, un commissaire aux services de santé et aux services sociaux. Même chose dans les autres secteurs, mais intéressons-nous à ce domaine-là. Et vous dites: Ce commissaire aux services de santé et services sociaux n'agirait, en quelque sorte, que si les mécanismes déjà prévus par les textes ne sont pas satisfaisants. Bon. Je lis cette recommandation-là à la lumière également de cet autre commentaire où vous dites: Actuellement, l'institution du Protecteur du citoyen, ça lui prend quatre à six mois pour rendre ses décisions ou ses recommandations dans l'examen des plaintes qui lui sont soumises et, ça, c'est à la limite du raisonnable auquel on peut s'attendre d'une institution comme le Protecteur du citoyen et si on le charge trop... En quelque sorte, vous êtes donc contre, à cet égard-là, la nomination d'un protecteur du citoyen spécialisé et vous recommandez plutôt des commissaires aux services. Alors, ça dépendrait de qui, ces commissaires aux services de santé et aux services sociaux?

Deuxièmement, probablement que votre recommandation, votre examen a été fait, forcément, avant la publication du projet de loi 120, qui prévoit justement des mécanismes ou l'obligation de créer des mécanismes de procédure d'étude des plaintes et des recours au niveau des établissements de santé et de services sociaux et au niveau des éventuelles régies régionales. Alors, ça dépendrait de qui, ce commissaire-là? Mais est-ce qu'il ne serait pas

souhaitable, et essayez d'être clair là-dessus, qu'il y ait quelque part, **ultimement**, un recours externe en matière de santé et de services sociaux? Est-ce que ça ne vous apparaît pas souhaitable dans le contexte actuel?

M. Lambert: Votre question me permet peut-être de l'élargir un petit peu parce que c'est un point qui a fait l'objet, je dois dire, jusqu'au "finish", si vous me permettez l'expression, de la discussion à l'intérieur du comité, justement pour savoir de qui devraient relever ces commissaires. On parle d'un cas précis, mais c'était la même chose pour les autres. Et finalement, d'une part, on a écarté, disons, du pouvoir de surveillance le Protecteur du citoyen... Parce que, à un moment donné, c'est ce qu'on avait pensé. On avait dit: Donnons au Protecteur du citoyen un pouvoir de surveillance sur ces commissaires. On a dit ceci: Il faut réaliser que si on confie trop de mandats et trop de charges au Protecteur du citoyen, on va diluer. On va diluer son action, on va diluer ses capacités, ses ressources et, à ce moment-là, il n'est pas certain que ce pouvoir de surveillance va pouvoir s'exercer efficacement. Alors, on a dit, d'une façon très pragmatique... On a dit: D'abord, d'une part, on n'a peut-être pas toute l'information pertinente pour savoir si on doit aller de l'avant avec ces nominations. D'ailleurs, c'est ce qu'on vous dit dans notre mémoire. Mais on dit: Si, à l'examen... Mais à première vue, dans le domaine des services de santé et services sociaux, on s'interroge, par exemple, à savoir comment il se fait que les recours à la Commission des affaires sociales soient si peu nombreux. C'est peut-être là une indication qu'il y a un malaise, qu'il y a quelque chose qui ne fonctionne pas. Alors, dans ce cas-là, on a dit: Donc, allons-y avec un commissaire. Mais là, on reprend la philosophie propre à ce mécanisme intéressant qu'est le Protecteur du citoyen pour dire que ça prend quelqu'un qui origine un peu du milieu. Ça prend quelqu'un qui connaît le milieu, qui connaît l'administration du milieu, qui va bénéficier de son respect, qui va avoir une autorité morale dans le milieu, parce que le commissaire ne peut pas avoir des pouvoirs qui soient différents de ceux du Protecteur du citoyen par rapport à l'administration centralisée. Donc, il fait enquête, il donne le résultat de son enquête et il fait une recommandation, mais ce n'est pas contraignant. Alors, dans les circonstances, on voit très bien, comme il s'agit de matières très spécialisées, qu'il dépend du ministre responsable. Alors, c'est ce qu'on vous dit dans les trois cas: Il dépend du ministre responsable: au niveau des municipalités, il dépend du ministre des Affaires sociales; au niveau des services de santé, du ministère concerné... Et on pense que ça devrait être suffisant. Ce qu'on a dit, toutefois... Ce qui manque, c'est... On a dit: On pourrait amender chacune de ces lois-là. Par exemple, on a dit:

Modifions la Loi sur les services de santé et les services sociaux, modifions la Loi sur les cités et villes, peut-être le Code municipal, modifions les lois pertinentes. Mais on a dit: On serait peut-être mieux de procéder avec une loi-cadre où, là, on déterminerait un *modus operandi*, des méthodes d'enquête où, là, il y aurait une uniformité. Je pense que ça serait une approche pragmatique qui pourrait, je pense bien, assurer à ces commissaires-là l'indépendance qu'il faut. Ils seraient rattachés à une loi-cadre. Ça serait peut-être souhaitable de juste modifier la loi sectorielle.

M. Trudel: Très bien. Je vais laisser les autres membres de la commission...

Le Président (M. Dauphin): Ça va, M. le député. Je vais maintenant reconnaître un député ministériel, M. le député de Chapleau.

M. Kehoe: Merci, M. le Président. Vous avez fait plusieurs recommandations dans votre mémoire et je vais vous poser certaines questions sur ces recommandations. Spécifiquement, un des éléments principaux de notre mandat, c'est de savoir si on devrait recommander l'extension du mandat du Protecteur du citoyen. À la Chambre des notaires, vous avez fait la balance entre deux valeurs, soit l'autonomie des services publics et la protection des droits des consommateurs des services publics, et vous avez jugé que vous recommanderez d'extensionner la juridiction dans le domaine des services de santé, dans les domaines municipal, scolaire et ainsi de suite. Vous n'en parlez pas dans votre rapport concernant les autres, les organismes **paragouvernementaux** tels qu'Hydro-Québec, Radio-Canada, la Société des alcools et ainsi de suite. Je me demande si vous avez une position concernant ces différents autres organismes.

M. Lambert: D'abord, je ne suis pas certain de vous avoir bien compris, M. le député, mais je ne crois pas qu'on ait recommandé, dans notre mémoire, d'étendre la juridiction du Protecteur du citoyen aux municipalités, au secteur des services sociaux, etc. On dit: Inspirons-nous de la formule, mais créons des commissariats particuliers, sectoriels. Donc, si on regarde notre mémoire, on peut dire qu'il est contre une extension de la juridiction du Protecteur du citoyen. On veut que le Protecteur du citoyen demeure une institution qui se situe entre le citoyen et l'administration centralisée, sinon, on va le diluer.

(12 h 45)

C'est sûr que la tentation est grande d'utiliser une formule gagnante, une formule à succès pour dire: Ça a bien fonctionné là, étendons-la ici et là. Nous, on a dit: Non, justement, on va... Alors, si je reviens, maintenant, spécifiquement à votre question, je pense

qu'il y a un commissaire pour les plaintes concernant l'utilisation de l'électricité, il y en a un pour la déontologie policière. On voit qu'il y a déjà là... Le mécanisme lui-même, on le retrouve à ce niveau-là. Alors, probablement qu'il faudrait étudier cas par cas la pertinence de créer un mécanisme, ce que j'appelle un mécanisme souple, qui permet d'accueillir le citoyen, qui lui permet de formuler une plainte et d'assurer le citoyen qu'elle sera traitée avec indépendance. Je pense que c'est ce que le citoyen recherche. Que ce soit quelqu'un délégué par le bureau du Protecteur du citoyen ou que ce soit quelqu'un qui soit sur place, je pense que le citoyen, lui, ça le dérange peu. Pour nous, comme responsables de l'administration de l'ensemble des institutions de l'État - quand je dis pour nous, pour ceux qui ont à discuter au niveau des décisions qu'on doit prendre dans l'organisation de notre société - je pense que c'est plutôt de voir comment on peut être à la fois pratiques et assurer ce caractère d'indépendance et de fonctionnement de ces gens-là. C'est ça surtout qu'il faut voir. Alors, d'une façon très pratique, on vous a dit: Non, ce n'est pas souhaitable que le Protecteur du citoyen ait juridiction, par exemple, sur les organismes **paragouvernementaux**.

M. Kehoe: Monsieur, je me suis mal exprimé quand je vous ai posé la question. Vous préconisez la création d'un commissaire des services de la santé et des services sociaux, mais en ce qui concerne les plaintes contre les membres des corporations professionnelles vous êtes sans doute au courant que de nombreuses critiques s'adressent aux corporations professionnelles quant à la façon de traiter des plaintes concernant leurs membres. Est-ce que cela justifiera l'intervention du Protecteur du citoyen pour des gestes professionnels posés?

M. Lambert: Oui. Encore une fois, M. le député, je pense qu'il faut regarder l'essence de l'institution du Protecteur du citoyen qui doit aider le citoyen aux prises avec l'administration publique. C'est essentiellement ça. Or, la relation citoyen-professionnel est, à mon avis, tout autre. Déjà, le Code des professions... Et, là-dessus, vous savez sans doute que toute la question du mécanisme disciplinaire est actuellement à l'étude, à nouveau, sous les soins du ministre responsable de l'application des lois professionnelles. Je pense que c'est à ce niveau-là qu'il faut le laisser.

Il est bien certain qu'on entend parler de cas malheureux. Il faut comprendre qu'il y a au-delà de 200 000 professionnels au Québec, dont au moins une soixantaine de mille qui oeuvrent directement en relation avec le citoyen dans le cadre d'une relation économique en cabinet privé, par exemple. Alors, il est certain que, sur un très grand nombre de plaintes, il y a des cas particuliers qui émergent. Ça ne veut pas dire

que le système fonctionne mal, et je vois mal l'intervention du Protecteur du citoyen dans ce mécanisme. Je pense qu'il faut plutôt voir avec le recul. Le Code des professions a maintenant 15 ans, et je pense que ce que le ministre responsable s'occupe à faire, c'est de réviser ce mécanisme-là pour voir s'il y a moyen de le rendre encore plus efficace, mais je ne vois pas du tout le Protecteur du citoyen intervenir à ce niveau-là.

M. Kehoe: Même en dernier recours, après que la plaignante eut été traitée par la corporation professionnelle concernée, par la personne désignée, en dernier recours, si la personne n'est pas satisfaite de la décision rendue? Il y a plusieurs autres organismes qui ont comparu devant nous et qui ont dit: En dernier recours, peut-être que le Protecteur du citoyen sera l'instance propice pour venir en aide à la personne qui, d'après lui, n'a pas eu justice ou satisfaction ailleurs par la corporation professionnelle concernée. À ce moment-là, je vous pose encore la question et vous dites la même réponse?

M. Lambert: Non. C'est que, malheureusement, le système professionnel, malgré qu'il ait 15 ans, demeure fort mal connu et particulièrement ses mécanismes disciplinaires. Si vous me permettez, je ne vais pas prendre plus d'une minute pour vous expliquer en gros comment il fonctionne. La plainte est généralement présentée au syndicat de la corporation professionnelle qui fait enquête et, déjà, il exprime un premier niveau de décision: Est-ce que je porte plainte au comité de discipline ou non? Supposons qu'il décide de porter plainte, le comité de discipline est nommé selon des critères très stricts assurant une indépendance. Entre autres, chaque comité de discipline est présidé par une personne qui n'est pas membre de la corporation professionnelle. Décision défavorable, estime-t-on, au niveau du plaignant ou du syndicat, il y a appel - et c'est ça qui n'est pas connu - au tribunal des professions qui n'a rien à voir avec la corporation, ce sont des juges de la Cour du Québec qui constituent le tribunal d'appel. Donc, on n'est même plus au niveau de la corporation professionnelle. Il existe déjà un mécanisme d'appel extérieur. Je reviens. Le syndicat décide de ne pas porter plainte. Alors, le plaignant n'est pas content. Le code lui permet de porter directement plainte au comité de discipline. Alors, vous voyez que, dans le fond, le plaignant a beaucoup d'avenues. Alors, qu'est-ce que le Protecteur du citoyen viendrait ajouter à ce mécanisme? Je vous avoue que ce n'est pas évident. Le mécanisme d'appel n'est pas connu. On ne sait pas que ce sont des juges de la Cour du Québec, totalement indépendants de la corporation professionnelle, qui constituent le niveau d'appel. Ça, ce n'est pas connu.

M. Kehoe: Juste une dernière question. Dans vos recommandations, vous mentionnez que les commissaires aux services de santé et préuniversitaires, et ainsi de suite, devraient être nommés par le gouvernement et faire leur rapport aux ministères respectifs et non par l'Assemblée nationale. Une telle procédure a-t-elle suffisamment de garanties à la garde de l'indépendance dont les commissaires auront besoin?

M. Lambert: C'est sûr. On a discuté, par exemple, si ces commissaires-là ne devraient pas être un peu comme le Protecteur du citoyen, nommés par l'Assemblée nationale? Faire rapport à l'Assemblée nationale? C'est un peu ce que je vous soumettais tantôt. Si, à un moment donné, une personne crie dans cette salle, on va l'entendre fort bien. Si 10 personnes crient, on ne va entendre qu'un seul bruit qui crie. Tout ça pour vous dire que si on fait nommer tout le monde par l'Assemblée nationale, si tous les rapports tombent à l'Assemblée nationale, là on crée un encombrement, on dilue, on banalise l'institution. Je pense que l'Assemblée nationale, quand elle intervient pour une nomination, c'est parce qu'on juge qu'il y a là une extrême importance. Il n'est pas évident pour nous qu'en nommant un commissaire aux plaintes, par exemple, pour les services de santé et services sociaux, il faille en faire un poste qui va demander l'attention de l'ensemble des parlementaires.

Peut-être qu'à l'usage, lorsque ce poste-là aura été créé, on reviendra sur notre décision, mais la preuve n'est pas faite de ça. Et comme il s'agit le plus souvent de plaintes qui relèvent de l'application technique d'une loi ou de l'exécution technique de services, on pense qu'il est préférable que ça se règle à l'intérieur de là où se trouve l'expertise. Et je vous rappelle que le travail du commissaire en question, c'est de faire enquête et de faire des recommandations avec - et ça, c'est essentiel - une autorité morale très forte au sein de son milieu, tout comme le Protecteur du citoyen a cette autorité morale auprès de l'administration publique. On pense que c'est là que résident les garanties pour les citoyens. En plus, on vous recommande que la nomination et le *modus operandi* de ces commissariats soient compris dans une loi-cadre. Alors, on sort même à ce moment-là des lois sectorielles. Mais on pense que c'est une espèce de compromis, si vous me permettez ce mot, qui est à la fois pratique et assurerait le bon fonctionnement. Sinon, on va venir vous voir, comme parlementaires, pour procéder à toutes sortes de nominations. À un moment donné, on ne saura plus, finalement, si c'est important d'être nommé par l'Assemblée nationale alors qu'à mon sens, c'est extrêmement important. Lorsqu'un individu qui personnalise une institution au Québec reçoit un mandat directement de l'Assemblée nationale et non du gouvernement, on s'élève à un niveau très haut.

M. Kehoe: D'accord. Merci.

Le Président (M. Dauphin): Merci, M. le député. Juste pour terminer ce sujet-là, relativement à votre réponse, pourquoi ces commissaires-là ne feraient pas rapport au Protecteur plutôt qu'au ministre?

M. Lambert: D'abord, d'une part, ça suppose que le Protecteur du citoyen va être obligé de se développer une expertise - je m'excuse d'utiliser ce mot, mais je pense qu'on l'emploie couramment, on se comprend - dans plusieurs champs. Il va falloir qu'il accorde des ressources. On ne voit pas finalement ce que ça donnerait de plus. Le Protecteur du citoyen, quand on a discuté parmi nous la question du pouvoir de surveillance, on a dit: Est-ce que le Protecteur du citoyen n'aurait pas un pouvoir de surveillance sur ces commissaires, sur le bon fonctionnement? Là, on voyait plus, dans le fond: Est-ce que le mécanisme d'enquête a été bien suivi? Est-ce que les délais sont raisonnables? C'était plus, dans le fond, le fonctionnement. On s'est dit, à ce moment-là: On ne voit pas pourquoi on demanderait au Protecteur du citoyen d'accorder du temps à ça alors que sa fonction essentielle, c'est d'être le lien entre les citoyens et l'administration centralisée; là, on va lui demander de faire autre chose alors qu'on ne pense pas que ça lui revienne à lui de surveiller cet ensemble de commissaires parce qu'il faudrait, dans le fond, en toute logique, prendre tous les commissaires, les commissaires à la déontologie policière, commissaires à l'électricité et, bon, après ça, on pourrait aller à tous les commissaires dans les hôpitaux, dans les centres de services sociaux, etc. Ça commence à faire beaucoup de monde. Encore là, c'est la tentation d'utiliser une institution qui fonctionne bien et de l'utiliser, de l'étirer et de la diluer. Pour nous, on croit qu'il faut que le Protecteur du citoyen conserve son autorité morale dans sa fonction essentielle et il faut se retenir de lui confier des choses qui peuvent être réglées autrement.

Le Président (M. Dauphin): Merci, Me Lambert. Sur son rapport annuel, vous nous dites que le Protecteur du citoyen devrait être moins discret et prévoir notamment les cas où l'administration publique aurait refusé de suivre ses recommandations. Voyez-vous d'un bon oeil l'aspect de modifier l'article 28 de sa loi constitutive et de prévoir justement explicitement qu'il devrait, dans son rapport annuel, mettre l'accent sur les cas où l'administration aurait refusé de suivre ses recommandations?

M. Lambert: Voyez-vous, l'article 28, dans son deuxième alinéa, dit: "Ce rapport expose notamment..." Mais le "notamment", à notre point de vue - et on le dit à la page 19 du mémoi-

re - ça le laisse largement maître du contenu de son rapport. On pense que dans l'état de la législation actuelle il pourrait se permettre d'être beaucoup plus explicite sans que, nécessairement, on ait à modifier la législation. Maintenant, si on veut lui en faire une obligation, là il faudrait le changer.

Le Président (M. Dauphin): Sur un autre domaine. Le premier domaine que vous avez touché relativement à son indépendance, vous avez parlé au niveau du recrutement. Croyez-vous qu'il pourrait y avoir une procédure de consultation des députés, un peu comme le comité spécial de parlementaires que vous préconisez? Quel rôle aurait ce comité spécial de parlementaires en plus, évidemment, de la possibilité de consulter ledit comité pour la nomination d'un Protecteur du citoyen, la proposition de nomination d'un Protecteur du citoyen?

M. Lambert: Là-dessus, je dois vous dire que c'est une idée qui est intéressante. Elle mériterait d'être regardée. Comme toujours, il est certain que si la nomination provient de l'Assemblée nationale, qu'un comité de l'Assemblée nationale soit celui qui scrute, analyse et fait rapport à l'Assemblée nationale sur la nomination, je pense que ça se défend très bien. Il faudrait toutefois se garder... s'assurer que ce travail se fasse sérieusement et éviter que ça ne se politise. Moi, je serais prêt à faire confiance à un comité de l'Assemblée nationale, c'est oui.

Le Président (M. Dauphin): D'accord. Une dernière question pour ma part. Mon collègue de Chapeau vous l'a posée tantôt, mais je ne suis pas sûr de la réponse; il faut dire aussi que quelqu'un me parlait au même moment. Relativement aux organismes dont le personnel n'est ni nommé ni rémunéré selon la Loi sur la fonction publique, mais qui est nommé soit par le ministre, soit par le gouvernement à la majorité et dont le fonds social relève du domaine public, par exemple, Hydro-Québec, etc., est-ce que vous avez répondu que vous ne suggérez pas l'extension de la juridiction sur ces organismes-là? Est-ce ça?

M. Lambert: Oui.

Le Président (M. Dauphin): À ce moment-là, évidemment, tout est exclu. Je parlais tantôt avec le Barreau de la Commission des services juridiques, vous ne voyez pas évidemment l'opportunité d'étendre la juridiction sur la Commission des services juridiques ou les régies régionales, plutôt, ou la Commission des droits de la personne? Alors, c'est sûr que si vous excluez tous les organismes dont le personnel n'est ni rémunéré ni nommé selon la loi, vous excluez évidemment les deux autres? Ça va. Vous

n'avez pas d'autres questions?

M. Trudel: Ça va, c'est très clair pour moi, M. le Président.

Le Président (M. Dauphin): Alors, au nom des membres de la commission, nous aimerions remercier sincèrement la Chambre des notaires du Québec, Me Taschereau, son nouveau président, Me Lambert, son ex-président et Me Julien S. Mackay, directeur des services professionnels, pour nous avoir fait part de leur expertise à nos travaux. Je suis toujours très heureux de recevoir la Chambre des notaires du Québec qui est toujours disponible à venir participer à nos commissions parlementaires. Merci beaucoup et bon retour! Je demanderais au Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec de s'avancer.

(Suspension de la séance à 13 h 3)

(Reprise à 13 h 4)

Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec

Le Président (M. Dauphin): À l'ordre, s'il vous plaît!

Nous sommes heureux de recevoir le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, représenté par M. Daniel Giroux. M. Giroux, si vous voulez bien présenter la personne qui vous accompagne et procéder à votre exposé d'une durée d'environ 15 minutes.

M. Giroux (Daniel): Merci, M. le Président. Je suis accompagné de Mme Henriette Dumont qui est une professionnelle depuis plusieurs années à l'emploi du gouvernement du Québec et actuellement à l'emploi de la CSST. Nous représentons, comme syndicat, la plupart des employés professionnels recrutés par la Loi sur la fonction publique dans tous les domaines de l'administration et des organismes. Nous avons toujours cru et véhiculé que la fonction publique québécoise constituait un instrument privilégié pour permettre le développement de la société et pour assurer aux citoyens et aux citoyennes du Québec des services accessibles, de qualité, justes, équitables, respectueux des personnes et de leurs différences.

C'est pourquoi nous avons tenu à venir témoigner devant vous puisque le Protecteur du citoyen a justement comme mandat fondamental le respect par les ministères et organismes gouvernementaux des droits des personnes, des citoyens et des citoyennes car, il faut bien le rappeler d'entrée de jeu, l'administration publique n'a d'existence que parce qu'il y a des citoyens et des citoyennes à servir et que les profession-

nelles et professionnels que nous sommes convoient et dispensent une grande partie de ces services.

Nous voudrions d'abord souligner à quel point nous avons senti, ces derniers mois, ces dernières années, des efforts redoublés du Protecteur du citoyen pour accroître sa notoriété, pour apporter des correctifs à la source des maux plutôt que de s'en tenir à son rôle de correction de plaintes individuelles et cela nous plaît beaucoup.

Je voudrais également, avant de poursuivre uniquement sur la fonction du Protecteur du citoyen, rappeler qu'il n'a qu'un rôle correcteur et qu'il ne faut jamais oublier que la fonction publique, et nous l'avons dit d'ailleurs lors d'une autre commission parlementaire dernièrement, celle qui avait pour but de réviser la Loi sur la fonction publique, que la préoccupation du citoyen et de la citoyenne doit d'abord être celle de la fonction publique qui doit sans cesse s'en rapprocher, être bien centrée sur les citoyens et les citoyennes qu'elle a à desservir.

Premier élément que nous avons examiné, le mandat de la commission. Nous croyons que le mandat du Protecteur du citoyen devrait être élargi à tous les organismes dont le fonds social est attribué par le gouvernement ainsi qu'aux secteurs de la santé et de l'éducation. Je vais m'étendre un peu sur les secteurs de la santé et de l'éducation. Ce sont deux secteurs névralgiques dans toute société et des services qui comptent pour les citoyens tout autant, sinon plus souvent, que des services qui sont donnés par l'administration publique elle-même. D'être admis ou non dans un hôpital dans des délais corrects, d'être admis ou non pour des services sociaux qui sont donnés par les CLSC ou autres institutions, de même que l'effort qui est consenti par une commission scolaire pour donner un bon enseignement, rendre l'enseignement admissible et de qualité sont là des préoccupations de nos concitoyens et concitoyennes qui méritent que le Protecteur s'assure de leur complète application.

De même, pour les organismes municipaux. Nous croyons que le Protecteur pourrait jouer là un rôle très utile. Il ne faudrait pas non plus rendre, à notre avis, optionnel pour les municipalités l'assujettissement ou non au Protecteur du citoyen puisque cela pourrait revenir en débat électoral municipal, être chaque fois modifié selon l'équipe qui est élue, devenir un enjeu des élections municipales, et nous ne croyons pas que ce soit là la bonne façon de faire.

Bien sûr, comme d'autres en ont parlé ce matin, il ne faudrait pas trop alourdir le Protecteur. Il y aurait sans doute lieu de prévoir que les organismes eux-mêmes, en santé, en éducation et les municipalités, lorsqu'elles ont atteint un certain seuil critique de population à desservir, à tout le moins, se dotent elles-mêmes de premiers mécanismes pour disposer de plaintes ou de

recours, mais le Protecteur du citoyen devrait être là pour veiller en dernière analyse, au respect des droits des citoyens et des citoyennes.

Cette existence de bureau de plaintes ou d'"ombudsperson" spécialisé, souhaitable quant à nous, ne devrait pas non plus conférer au Protecteur du citoyen le monopole sur toutes les interventions qui peuvent être faites en réponse à des plaintes des personnes. Le palier local, s'il existe, doit être indépendant et ce n'est que s'il ne répond pas de manière satisfaisante aux préoccupations, aux besoins, aux droits des gens que le Protecteur doit intervenir et alors, en toute impartialité.

La question des tribunaux administratifs, qui nous était posée. Nous croyons que l'état actuel du droit ne devrait pas être modifié en la matière au Québec. Le Protecteur du citoyen doit avoir les mains libres pour intervenir et, pour ce faire, il doit se tenir à l'écart de la prise de décision de quelque instance que ce soit. Sa neutralité sera ainsi mieux protégée. Il ne faut pas transformer son rôle en celui d'un juge. Il existe des tribunaux en la matière, et celui du Protecteur, comme d'autres en ont parlé, en est un de redresseur de tort, de conciliateur entre les employés, non pas les employes, excusez-moi, mais les citoyens et l'administration.

L'élargissement des mandats du Protecteur nécessitera cependant du personnel additionnel. Sur ce point, notre syndicat se questionne sur le fait que parmi l'ensemble du personnel du Protecteur du citoyen et de la citoyenne se retrouvent 23 personnes dont les postes sont occasionnels. Cela représente, pour les années 1988-1989 et 1989-1990, 24 % des postes autorisés. Nous souhaitons, même s'il s'agit là de personnes qui ne sont pas syndiquées avec nous, que le Conseil du trésor sache reconnaître les besoins du Protecteur du citoyen et de la citoyenne en matière de ressources humaines et qu'il octroie des postes permanents en nombre suffisant pour remplacer ceux qui sont actuellement occasionnels.

Le mode de nomination actuel assure, selon nous, l'objectivité et la neutralité du Protecteur du citoyen et de la citoyenne. La nomination de plusieurs vice-protecteurs, selon le même mode de nomination que celui du Protecteur, serait cependant un élément renforçant l'équilibre des tendances sociales, permettant l'atteinte d'une plus grande objectivité et favorisant le mélange d'idées et de courants. Cet ajout de vice-protecteur permettrait à cette institution de mieux refléter la société qu'elle représente. Ainsi pourrions-nous y retrouver des femmes, des personnes représentant les minorités ethniques, etc. La répartition de ces vice-protectorats pourrait se faire selon des critères tels les secteurs d'activité ou les clientèles à desservir pour avoir une expertise dans plusieurs domaines.

Les budgets de cette institution devraient faire partie de ceux de l'Assemblée nationale

puisque l'institution relève politiquement de cette Assemblée et l'attribution des budgets par le Conseil du trésor laisse place à des considérations autres que celle du service à donner aux citoyens. Le Conseil du trésor est un peu à la fois juge et partie en la matière, surtout lorsque la personne titulaire du Conseil du trésor est à la fois responsable de la Loi sur la fonction publique.

En termes d'accessibilité, malheureusement, l'institution n'est pas aussi connue qu'elle le devrait, qu'elle le mériterait. Son accès devient donc limité à ceux et celles qui connaissent son existence. Or, les personnes qui la méconnaissent coïncident, pour une bonne part, avec les clientèles qui en auraient le plus besoin. Comme le Protecteur du citoyen actuel l'a lui-même souligné, des efforts doivent donc être entrepris pour améliorer cette situation. Certaines activités ont permis de développer une bonne image médiatique, mais plusieurs clientèles n'ont pas encore été atteintes.

Une campagne de promotion bien orchestrée, des dépliants dans les envois gouvernementaux, l'élargissement de l'image médiatique et des déplacements fréquents de la personne elle-même sont des moyens à explorer et à développer afin de mieux faire connaître ce service. Il nous semble qu'on devrait cependant modifier l'appellation de l'institution Protecteur du citoyen. En effet, d'abord, l'expression Protecteur s'associe à une forme négative de dépendance. Or, il ne s'agit pas pour nous, pour la personne citoyenne ou citoyen, de se défendre, mais bien de se faire respecter et de faire respecter ses droits. La citoyenne ou le citoyen ne doit pas être confiné à un rôle passif et attentiste, mais bien être proactif vis-à-vis de l'appareil gouvernemental.

Également, et ce n'est pas une mince affaire, le changement du libellé permettrait de féminiser le titre, comme s'il ne s'adressait pas à la moitié de la population du Québec. Les citoyennes ont aussi besoin de ces services, contrairement à ce que laisse croire la lecture du libellé, et doivent s'y reconnaître. De plus, ce titre et ce poste seront peut-être un jour confiés à une femme. La féminisation du titre ne sera sans doute pas très heureuse, alors. Peut-être le titre devrait-il plutôt se rapporter à l'institution plutôt qu'à l'individu?

(13 h 15)

Vous trouverez dans notre document une réflexion concernant le rôle des députés et celui du Protecteur du citoyen et de la citoyenne. Pour améliorer l'accès, nous suggérons d'évaluer la mise en place d'un mécanisme d'échange d'information entre les uns et les autres. Ainsi, quelque défenseur que ce soit, député ou Protecteur, il est important que l'autre en soit informé, particulièrement lorsqu'il y a eu résolution du problème. Selon nous, cependant, une collaboration, au sens étroit du terme, entre les députés et l'institution est porteuse de risques que nous

détaillons dans notre document.

L'efficacité. La population a un grand rôle à jouer dans l'amélioration des services. Le gouvernement devrait donc consulter la population non seulement pour l'élaboration des lois, mais aussi pour la mise en place de règlements et de directives. Les situations préjudiciables pourraient ainsi être réduites. La validation avec échantillonnage des formulaires et l'utilisation des mécanismes de rétroinformation au niveau des services à la clientèle permettraient de déceler des lacunes dans les directives ou dans l'application de la loi. De plus, la fréquence de certains types d'abus chez un même fournisseur de services devrait être dénoncée et ainsi l'action du Protecteur du citoyen et de la citoyenne deviendrait préventive en assurant une meilleure prestation de services pour les utilisatrices et utilisateurs virtuels.

Le Protecteur du citoyen et de la citoyenne ne devrait, quant à lui, jamais se lier à une activité interne, dans le sens d'émettre des commentaires sur ce qu'on devrait retrouver dans une législation ou dans un règlement. Il y perdrait, à notre avis, de son impartialité, de son mandat qui est de nature curative. Cependant, il est important que ceux qui ont à adopter des législations ou ceux qui ont à élaborer des règlements et directives aient pleine connaissance des bilans que peut faire le Protecteur du citoyen et de la citoyenne de l'application d'une législation ou d'un règlement. Mais nous voyons mal comment le Protecteur peut suggérer lui-même des modifications puisque, ensuite, il sera lié par elles si jamais elles sont retenues.

Les pouvoirs de recommandation dont l'institution dispose nous apparaissent suffisants. Si un ministère ou un organisme ne donne pas suite aux recommandations après que celui-ci eut eu recours à tous les moyens mis à sa disposition, ce sont alors les responsables de ce ministère qui devront en répondre personnellement devant la population. Notre structure démocratique est correcte à cet égard, surtout si on responsabilise davantage les sous-ministres et les dirigeants d'organismes.

Quant à l'intervention des médias, il s'agit là d'un véhicule d'information et non pas de revendications, bien sûr, mais qui est important pour faire connaître l'institution. La meilleure connaissance que les citoyens pourront en avoir, c'est lorsque le Protecteur pourra illustrer dans les médias, le caractère de ses interventions, leur succès ou leur insuccès. Ainsi, les gens sauront qu'il existe quelqu'un, des personnes qui peuvent leur venir en aide dans certaines situations.

Une question qui nous concerne tout particulièrement et qui était posée dans votre projet: Devrait-on obliger les fonctionnaires eux-mêmes à informer leurs clients qu'il existe un recours? Certes, il doit y avoir davantage d'information auprès des clientèles des ministères et des organismes sur l'existence du recours. Il

n'apparaît pas approprié, cependant, d'en faire obligation à la personne du fonctionnaire elle-même. L'obligation devrait être faite à l'organisme, au ministère en cause qui devra, lui, prendre les meilleurs moyens puisque la personne qui rend le service, qui prend la décision à l'égard du citoyen, à la lumière des directives qu'il reçoit, n'est certainement pas la meilleure pour dire: La décision que je viens de rendre, vous pouvez en appeler auprès de tel ou tel organisme, en l'occurrence, le Protecteur du citoyen.

Souvent les gens qui rendent les décisions les rendent dans un cadre très précis de directives, sont impuissants eux-mêmes à reconnaître que la décision rendue n'est pas la meilleure, alors on ne devrait pas les placer dans un contexte pour affirmer qu'il s'agit de la meilleure.

En terminant, je voudrais dire que la qualité du service et l'à-propos des décisions qui sont prises ne sont pas tributaires uniquement de l'existence de quelqu'un qui a un rôle curatif. L'administration publique doit avoir les ressources budgétaires, doit être formée, perfectionnée pour lui permettre de faire face à ses responsabilités. De plus, les fonctionnaires, et nous l'avons dit dans une autre commission, doivent être imputables de leurs gestes. Ainsi seraient-ils un peu plus responsables dans les services qu'ils donnent à la population, car nous constatons que, malgré les efforts qui sont faits par l'institution pour sensibiliser les ministères à des grands changements, le nombre de plaintes ne cesse d'augmenter. Serait-ce donc que l'administration s'en remet de plus en plus au Protecteur du citoyen plutôt qu'elle-même prenne en charge la bonne qualité du service qu'elle a à donner? Voilà qui complète nos remarques, M. le Président et MM. les députés.

Le Président (M. Dauphin): Merci beaucoup, M. Giroux, pour votre exposé. Nous allons maintenant débiter la période d'échange en reconnaissant un membre du groupe parlementaire ministériel, M. le député de Sherbrooke.

M. Hamel: Merci, M. le Président. Je vous remercie, M. Giroux et madame. Je pense que la participation du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec est importante à ce genre de travaux dans lesquels la commission des institutions est impliquée au niveau du Protecteur du citoyen. J'aurais une couple de questions peut-être que je vous demanderais d'approfondir un peu. Vous dites, à la page 5 de votre mémoire: "La syndicalisation du personnel ne signifie pas la perte de la neutralité, contrairement à ce qui se dégage du mémoire déposé à la commission du budget et de l'administration sur la Loi sur la fonction publique par le Protecteur du citoyen et de la citoyenne. Elle permet souvent, au contraire, la dénonciation de certains abus que la crainte de

représailles ferait taire." Vous ne pensez pas que cela pourrait entacher l'apparence d'indépendance que le Protecteur du citoyen doit avoir aux yeux des citoyens et des citoyennes?

M. Giroux: Je ne crois pas. La syndicalisation ne signifie pas la perte, pour les personnes qui font partie d'un syndicat, de jugement, la perte de loyauté envers la mission qui leur est confiée, ça ne fait que les protéger contre des recours abusifs de leur employeur, les protéger, justement, peut-être. Et je ne dis pas que le Protecteur du citoyen, comme institution, est en cause, le fait et le pratique, mais les protéger contre des décisions, des choix que ces gens ont à prendre dans leur travail quotidien, ça leur permet de ne pas être inféodés totalement à l'administration tout en acceptant, cependant, que c'est l'administration qui leur donne des mandats, qui leur dit dans quel sens agir.

M. Hamel: Très bien. Dans la section sur l'efficacité, vous dites aussi, au bas de la page 6: "Le Protecteur du citoyen et de la citoyenne ne doit, selon nous, se lier à aucune activité interne. Il y perdrait de son impartialité." Mais vous ne pensez pas que le Protecteur du citoyen est peut-être la personne la mieux placée pour percevoir l'effet préjudiciable qu'une nouvelle norme pourrait avoir sur les citoyens?

M. Giroux: Prenons-le à l'inverse. Si c'était le cas et que le Protecteur du citoyen se prononce sur des changements très précis d'une norme, d'un règlement, d'une législation, il devient partie, d'une manière indirecte, à cette norme et, à ce moment-là, les citoyens qui pourraient ne pas être en accord et prétendre que cette norme n'est pas équitable à leur égard, le Protecteur du citoyen sera lié à l'avance. Or, il nous faut donner la chance à tous les citoyens et citoyennes de faire valoir leur point de vue devant quelqu'un qui ne s'est pas commis, qui demeure totalement impartial. C'est pourquoi nous disons qu'il est éclairant pour ceux qui ont à adopter les législations et les règlements d'avoir les bilans du Protecteur du citoyen, de ses interventions, des récriminations des citoyens et des citoyennes dans le domaine précis, mais ce n'est pas à lui de trouver les meilleurs moyens, les meilleures voies pour les corriger.

M. Hamel: Merci. Ça va, M. le Président, étant donné qu'on est plusieurs à vouloir intervenir.

Le Président (M. Dauphin): M. le député d'Iberville et, tout de suite après, M. le député de Bertrand.

M. Lafrance: Oui. Merci, M. le Président. Je voudrais également joindre mes remerciements à ceux exprimés par mon collègue pour votre

participation. J'aimerais m'arrêter, dans un premier temps, à votre recommandation de changer le libellé de Protecteur du citoyen, pour les raisons que vous avez mentionnées voilà quelques minutes. Est-ce que vous avez un titre à nous suggérer?

M. Giroux: Malheureusement non.

Des voix: Ha, ha, ha!

M. Giroux: Peut-être parce que nous avons manqué un peu de temps. Mais s'il y avait un intérêt, je pense qu'on pourrait demander à des gens qui travaillent dans l'administration publique et qui sont des experts en linguistique de nous trouver une meilleure appellation, quelque chose d'un peu plus neutre - je pense à l'Office de la langue française, par exemple - des éléments un peu plus neutres qui se réfèrent à la fonction, à l'institution elle-même plutôt qu'à l'une ou l'autre personne qui remplit la charge. Et "protecteur", aussi, nous en avons un peu contre cette appellation. À défaut d'avoir trouvé autre chose, nous n'avons aucune suggestion à vous faire, mais il y aurait sans doute une recherche qui pourrait être faite.

Le Président (M. Dauphin): Alors, ça va, M. le député? Je vais maintenant...

M. Lafrance: Oui. J'aimerais peut-être... Est-ce que j'ai quelques minutes encore?

Le Président (M. Dauphin): Vous reviendrez après.

M. Lafrance: O.K. D'accord. Merci.

Le Président (M. Dauphin): J'avais promis au député de Bertrand que c'était lui, tantôt. Alors, le représentant de l'Opposition officielle, M. le député de Bertrand.

M. Beaulne: Merci, M. le Président. J'aimerais féliciter le Syndicat de professionnels du gouvernement du Québec pour la pertinence de son mémoire, d'autant plus que j'ai eu le privilège de siéger à la commission du budget et de l'administration qui a examiné également votre mémoire concernant la fonction publique. Les questions qu'ont posées mes collègues sont des questions qui nous intéressaient, nous aussi, du côté de l'Opposition. J'aimerais continuer un peu dans l'énonciation de certaines autres questions. Lorsque vous parlez du lien entre le Protecteur du citoyen et le député, vous dites, et je vous cite: Une collaboration trop étroite, entre guillemets, est porteuse de risque. Je voudrais que vous élaboriez là-dessus parce que, tant que député qui a eu une expérience dans le domaine et qui reçoit des plaintes de citoyens, j'aimerais voir ce que vous entendez par "porteuse de

risque".

M. Giroux: Alors, un député est aussi identifié à un parti politique. Dans notre système, il y a un parti politique qui assume en même temps la fonction **exécutive**, le pouvoir, la direction des ministères et des organismes; et c'est bien, c'est notre système qui est comme cela. Or, on peut croire qu'un député sera plus sensible à des plaintes qui lui viennent de gens qui ont le même point de vue, la même tendance politique, dans son comté, et pourra ne pas avoir la même préoccupation pour d'autres plaintes. Or, s'il existe une collaboration trop étroite entre les deux mécanismes, le citoyen pourra croire que le Protecteur est un peu inféodé au parti politique qui, lui, a plus de chances par l'interne, par les cabinets qui existent, etc., où il y a des rapports entre les députés du parti au pouvoir et les cabinets, d'apporter des correctifs. Alors, pour donner une chance égale à tout le monde, pour que les gens sachent bien que l'institution est neutre, est au service de tout le monde, mais pas au service du parti politique qui gouverne ce jour, il est important de maintenir la séparation des deux. Surtout que nous avons des exemples, nous, dans le travail quotidien. Et pour ne déplaire à personne, je dirai que cela s'est produit sous les deux dernières administrations, des interventions de députés du parti au pouvoir qui ont amené des dossiers à être traités plus rapidement parce que le député du parti au pouvoir était intervenu, par rapport à d'autres. Que cela se passe, ce sont les règles de la politique; nous ne sommes pas favorables à cela, mais, enfin, cela se passe. Il ne faudrait pas, surtout pas, que le Protecteur du citoyen soit lui aussi au centre de ces jeux politiques.

Mme Dumont (Henriette): Pardon, est-ce que je peux me permettre...

M. Beaulne: Oui, allez-y.

Mme Dumont: ...d'ajouter quelque chose?

Le Président (M. Dauphin): Oui, Mme Dumont.

Mme Dumont: Un volet qui semble aussi intéressant, c'est que, lorsqu'un dossier est traité par le Protecteur du citoyen, il permet d'avoir une approche préventive aussi, c'est-à-dire qu'il permet de voir où est situé le problème, donc où était l'injustice, si on parle d'injustice, et d'essayer de trouver les moyens, pour l'administration, de remédier à cette injustice-là et le processus aussi qui a conduit à cette injustice-là. Si le dossier ou le problème ou l'injustice est réglé par les voies diplomatiques des députés, je ne crois pas que la solution ou la résolution du problème va se faire connaître. En ce sens, tout le volet préventif n'a pas du tout de chance de

fonctionner. Je ne sais pas si je réussis un peu à...

M. Beaulne: Avant de passer à ma prochaine question, j'aimerais quand même faire des commentaires là-dessus parce que je pense que, disons, sur le plan philosophique, **c'a peut-être** un certain attrait ce que vous dites, mais en pratique, le fait que le Protecteur du citoyen existe, ce n'est pas un mécanisme parallèle, dans le sens où les... Et peut-être que mes collègues ont une expérience dans le domaine.

Avant de référer un cas au Protecteur du citoyen, c'est, en fait, une espèce de mécanisme de dernier recours parce que le député, normalement, s'efforce de faire en sorte, par ses propres moyens, que l'administration rende justice aux citoyens. J'ai été assez surpris d'entendre votre explication concernant le fait qu'on traite des cas sur une base... qu'on ait tendance à traiter des cas sur une base de partisanerie politique parce que, lorsqu'une personne se présente à nos bureaux, on n'exige pas sa carte de membre du parti avant de s'occuper de ses problèmes. Je pense que c'est important de souligner ces faits-là. Je veux bien croire que pour des raisons monétaires - d'ailleurs, ça va faire partie de l'objet de ma deuxième question - et des relations budgétaires on préfère certaines dispositions à d'autres, mais je pense que, quand on parle du Protecteur du citoyen, le genre d'échange d'information simplement dont vous parlez, c'est nettement insuffisant. Enfin, de mon point de vue comme député, c'est nettement insuffisant pour la simple raison que, comme je vous l'ai dit tout à l'heure, souvent, ce sont des cas de dernier recours et, lorsque ces cas-là arrivent chez le Protecteur du citoyen, c'est souvent parce que les députés ont épuisé tous les autres moyens à leur disposition pour faire avancer le dossier dans l'ensemble des mécanismes de l'administration publique.

Ceci étant dit, vous parlez du besoin d'assurer une certaine indépendance au Protecteur du citoyen et de faire relever son budget de l'Assemblée nationale. Est-ce que vous seriez d'accord, dans ce contexte-là, pour que le Protecteur du citoyen se rapporte à une commission, que ce soit celle-ci ou la commission du budget et de l'administration, pour expliquer, rendre compte de sa gestion comme le fait l'ensemble des autres services publics via le ministre responsable?

M. Giroux: Oui, tout à fait, c'est souhaitable. Ce n'est pas parce qu'on souhaite une certaine indépendance de l'institution qu'elle n'a pas de comptes à rendre. Si ses budgets relèvent de l'Assemblée nationale, elle devrait rendre des comptes sur son administration, sur la saine utilisation de l'argent qui lui a été remis. Devant une commission parlementaire, c'est sûrement plus approprié que devant l'ensemble de l'As-

semblée nationale puisque, à l'Assemblée nationale, on manque sans doute de temps pour examiner cela en profondeur, oui.

Le Président (M. Dauphin): Ça va. Alors, M. le député d'Iberville m'avait demandé la parole.

M. Trudel: Ce serait en complémentaire...

Le Président (M. Dauphin): En complémentaire sur le même sujet? O. K. Allez-y! M. le député de Rouyn-Noranda'

M. Trudel: Oui, c'est en complémentaire. Vous allez voir que... Vous ne vous prononcez pas sur la compétence des services de santé et services sociaux.

M. Giroux: Oui.

M. Trudel: C'est quoi la position exacte?

M. Giroux: La position exacte, c'est que le Protecteur du citoyen devrait avoir juridiction sur les services de santé et les services sociaux, l'éducation, le secteur municipal, mais en espérant que localement il y aurait des mécanismes de plaintes qui seraient mis en place, sans la tutelle du Protecteur, mais où le Protecteur jouerait un rôle de dernier recours à la fin pour les cas qui n'auraient pas été réglés.

M. Trudel: Alors, par rapport à la proposition du projet de loi 120, il y en a des mécanismes de base de prévus à cette étape-ci, mais un recours externe pour compléter ces mécanismes-là. C'est ça?

M. Giroux: Exact.

M. Trudel: Parfait! Merci.

Le Président (M. Dauphin): Merci, M. le député. M. le député d'Iberville.

M. Lafrance: Je vous remercie, mais on a répondu à la première question que j'avais. En fait, c'est la question qui a été posée par mon collègue, le député de Bertrand. J'aimerais aussi réitérer le fait que comme député, c'est en toute neutralité et sans aucune partisanerie, évidemment, que nous traitons toute demande qui est adressée à nos bureaux, sur un plan purement humanitaire, afin d'accélérer et parfois clarifier certains dossiers sur le plan purement administratif.

Dans le domaine de l'extension de la juridiction, vous recommandez de ne pas assujettir la Commission des droits de la personne à la juridiction du Protecteur du citoyen. D'accord? Mais est-ce que l'inverse... C'est-à-dire: Est-ce que le Protecteur du citoyen ne peut pas lui-même être l'objet d'une plainte à la Commission

des droits de la personne s'il fait preuve de discrimination?

M. Giroux: Je ne suis pas un expert dans la loi, mais je crois que oui, c'est actuellement prévu. Tout citoyen qui estime être l'objet de discrimination en fonction des motifs de la Charte peut s'adresser à la Commission des droits de la personne. Alors, sûrement, si le Protecteur ou l'institution du Protecteur du citoyen est discriminatoire, il y a sûrement un recours qui est introduit. Mais l'inverse ne devrait pas être vrai, en ce sens que les deux institutions relevant de l'Assemblée nationale, ça nous semble bien, ici, de ne pas assujettir davantage l'une à l'autre. Le Protecteur du citoyen n'a rien à voir dans ce qui se passe à la Commission des droits de la personne.

M. Lafrance: Très bien. Merci.

Le Président (M. Dauphin): Merci, M. le député. Deux courtes questions avant de suspendre nos travaux. La commission du budget et de l'administration dont faisait partie, justement, M. le député de Bertrand s'est donné un mandat sur la Loi sur la fonction publique, de revoir la Loi sur la fonction publique. L'une des recommandations était la suivante. C'est de prévoir un ministre délégué, responsable de la fonction publique et des services aux citoyens. Alors, vous disiez dans votre mémoire, tantôt, que le Protecteur du citoyen devrait avoir comme rôle le contrôle de la qualité des services aux citoyens. Je vous demande si c'est compatible qu'il soit responsable de la fonction publique et, en même temps, des services aux citoyens.

M. Giroux: Le ministre?

Le Président (M. Dauphin): Le ministre délégué.

M. Giroux: Je pense que oui, parce que l'un des rôles de la fonction publique, c'est la qualité du service qui est rendu aux citoyens et le Protecteur du citoyen n'est là que pour corriger le minimum de torts. Alors, si l'administration publique devient plus sensible - ça pourrait être effectivement un rôle dévolu au ministre responsable - si la fonction publique devient plus sensible à ses commettants, aux gens auxquels elle donne, elle rend des services, on éliminera d'autant les recours et on sera d'autant plus économe dans l'ensemble de notre fonctionnement. Nous avons appuyé l'idée d'avoir une fonction ministérielle distincte par rapport à celle du Conseil du trésor, et ce serait très approprié pour que la fonction publique s'en ressente sur ses citoyens et ses citoyennes.

Le Président (M. Dauphin): D'accord. Une dernière question, si vous me le permettez. Le

groupe qui vous a précédés, la Chambre des notaires, mentionnait que d'ici à ce qu'il y ait une réforme des tribunaux administratifs il serait utile que le Protecteur du citoyen ait juridiction sur lesdits tribunaux administratifs, autant sur le mérite ou le fond que sur les notions administratives, sur la procédure. Vous, de votre côté, est-ce que vous trouvez qu'il serait dans l'intérêt des administrés que le Protecteur ait juridiction sur les tribunaux administratifs?

M. Giroux: Alors, nous deux ne sommes ni l'un ni l'autre des juristes, mais il nous semble que le fonctionnement actuel des tribunaux est satisfaisant. Si les tribunaux administratifs commettent des erreurs de juridiction ou des erreurs en droit - et le droit comporte quelques notions d'équité - il y a des recours prévus en Cour supérieure. Ça nous semble suffisant à ce moment-ci.

Le Président (M. Dauphin): D'accord. Moi, je n'ai pas d'autres questions. Alors, au nom des membres de la commission, j'aimerais remercier le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec d'avoir bien voulu accepter notre invitation et d'avoir participé à nos travaux. Nous vous souhaitons un bon retour. Merci beaucoup. Nous suspendons et nous reprendrons nos travaux - je m'excuse auprès des membres - à 14 h 30.

(Suspension de la séance à 13 h 39)

(Reprise à 14 h 36)

Conseil scolaire de l'île de Montréal

Le Président (M. Dauphin): Bonjour messieurs, dames. La commission des institutions reprend ses travaux. Nous débutons cet après-midi avec un premier groupe qui est le Conseil scolaire de l'île de Montréal.

M. Laplante, Me Pelletier, Dr Joël Hartt, vice-président. Alors, qui fait l'exposé? Dr Hartt. Bienvenue, et vous avez environ une période de 15 minutes pour l'exposé. Ensuite de ça débutera une période d'échanges entre les membres de la commission et vous-mêmes. Si vous voulez procéder.

M. Hartt (Joël): Parfait. Merci, M. le Président, merci tout le monde. M. le Président, **Mmes** et **MM.** les membres de la commission. Je me présente, Joël Hartt. Je suis le vice-président du Conseil scolaire de l'île de Montréal et le président de la commission scolaire de Lakeshore qui m'a délégué au Conseil scolaire de l'île de Montréal.

Je vous transmets d'abord les salutations du président du Conseil scolaire de l'île de Montréal, Me Jacques Mongeau, qui aurait vivement

souhaité représenter notre organisme devant vous cet après-midi mais qui a été malheureusement retenu à Montréal par ses obligations professionnelles.

Le Conseil scolaire de l'île de Montréal est le seul organisme métropolitain dans le domaine scolaire au Québec. Il regroupe les huit commissions scolaires de l'île de Montréal mais son territoire est plus grand que celui de la CECI-1 puisqu'il inclut également les commissions scolaires protestantes de ma commission scolaire qui résident entre la frontière de l'Ontario et l'île de Montréal.

La loi a confié au Conseil scolaire de l'île de Montréal le mandat d'agir à l'égard des commissions scolaires de l'île de Montréal comme organisme de service et de soutien, de faire leurs emprunts, de percevoir et de remettre ensuite aux commissions scolaires la taxe scolaire qu'il impose sur tout son territoire et, enfin, de mettre en place des mesures pour assurer le rattrapage en matière d'éducation pour les enfants des milieux défavorisés.

Le Conseil scolaire est formé de 17 membres dont 14 sont délégués par les commissions scolaires du territoire et 3 sont nommés par le gouvernement. C'est à titre d'organisme public qui s'intéresse au fonctionnement de l'appareil gouvernemental dans la perspective de meilleurs services aux citoyens que nous vous présentons aujourd'hui notre opinion. Pour vous exposer les principaux éléments de notre mémoire, je suis accompagné du directeur général du Conseil, M. Reynald Laplante et de la secrétaire générale, Me Nicole Pelletier. Ils se feront un plaisir de répondre à vos questions et commentaires après leur présentation.

M. Laplante (Reynald): M. le Président, **MM.** les membres, nos commentaires ne viseront que les aspects soulevés dans le dossier de la commission des institutions qui ont une corrélation, une relation avec le monde de l'éducation. Les questions que nous abordons sont donc les suivantes: 1° la pertinence d'étendre le champ de compétence du Protecteur du citoyen dans la conjoncture actuelle du Québec; 2° la juridiction du Protecteur du citoyen sur les commissions scolaires et, 3° l'intervention du Protecteur en matière de relations de travail ainsi que sur le mérite des décisions des tribunaux administratifs.

Premièrement, la pertinence d'étendre le champ de compétence du Protecteur du citoyen dans la conjoncture actuelle au Québec. Le Conseil scolaire de l'île de Montréal considère que le Protecteur du citoyen a une importance de premier plan dans la société québécoise pour assurer la défense des intérêts des individus dans leurs rapports avec l'administration publique. La présence d'une telle institution témoigne de la maturité de notre société qui se veut libre et démocratique. Il est normal que le Québec, après plus de 10 ans d'expérience, s'interroge sur le

mandat du Protecteur et pose un certain nombre de questions.

Nous croyons qu'une réponse positive à ces questions entraînerait, quant à nous, une prolifération de l'appareil administratif et bureaucratique qui gravite autour du Protecteur et, par conséquent, un investissement financier important qui n'apparaît pas souhaitable au Conseil scolaire de l'île de Montréal dans la conjoncture actuelle.

Dans un contexte de rareté des ressources, alors que tous les organismes publics doivent gérer la décroissance, il importe de replacer les questions relatives au mandat du Protecteur dans l'ensemble des priorités québécoises. Le Conseil scolaire croit que l'élargissement de ce dossier, si important et si souhaitable soit-il, devrait céder le pas à d'autres priorités telles que l'éducation, les services de santé et l'environnement.

Deuxièmement, la juridiction du Protecteur sur les commissions scolaires. Aux termes du document de consultation de la commission des institutions, et je cite: "Le Protecteur du citoyen assure une protection à l'individu qui se trouve de plus en plus isolé et démuné devant la croissance des services de l'État et un appareil gouvernemental complexe. " Faut-il donc étendre cette protection à l'individu, vis-à-vis des commissions scolaires?

Afin de répondre à cette question, il y a lieu de se demander si l'individu bénéficierait d'une meilleure protection devant l'appareil scolaire s'il pouvait compter sur l'intervention du Protecteur du citoyen. Voyons donc les principales caractéristiques du milieu scolaire et les mécanismes que l'on y retrouve présentement pour assurer la protection des administrés, c'est-à-dire des élèves et des adultes que la commission scolaire dessert.

Les principales caractéristiques du milieu scolaire. La clientèle d'une commission scolaire se compose presque essentiellement d'usagers, jeunes et adultes, qui viennent y chercher des services éducatifs ainsi, évidemment, que des parents de ces élèves. Contrairement au milieu gouvernemental, le milieu scolaire est peu complexe. Dans les commissions scolaires, la pyramide hiérarchique peu allongée permet à tout usager ou tout parent d'identifier assez facilement la structure des pouvoirs. Par exemple, un problème survenu dans la classe, s'il n'est pas réglé par l'enseignant, sera référé au directeur d'école. Si satisfaction n'est pas obtenue au niveau de l'école, il pourra être référé à la commission scolaire, soit à un directeur de service, soit au directeur général. Et si on doit poursuivre la démarche, il y a aura le commissaire du quartier ou le conseil des commissaires. Ainsi, tout individu peut se retrouver assez facilement dans l'institution.

Les élus de la commission scolaire, de plus, sont des résidents de son territoire, à l'écoute des citoyens. Leur possible rapidité d'intervention

fait que tout problème qu'on leur soumet peut, dans la plupart des cas, être soumis à la prochaine séance du comité exécutif de la commission ou à la prochaine séance du conseil des commissaires. En somme, les caractéristiques du système scolaire, au niveau local, ne peuvent, à notre avis, justifier à elles seules l'intervention du Protecteur du citoyen.

Les mécanismes en place dans les commissions scolaires pour assurer la protection de la clientèle. La nouvelle Loi sur l'instruction publique, qui a été mise en application le 1er juillet 1989, a placé l'élève au centre du système. Cette nouvelle philosophie a amené le législateur à introduire dans les commissions scolaires plusieurs mécanismes qui sont susceptibles d'assurer la protection des individus. Ces mécanismes peuvent être classés en deux catégories. La première regroupe les mécanismes inhérents au système que l'on appellera, pour les fins de notre présentation, les mécanismes systémiques; et dans la deuxième catégorie de mécanismes se retrouvent les mécanismes institutionnels qui sont expressément prévus dans la loi, qui ont été écrits dans la loi à des fins de protection d'individu, particulièrement des élèves.

Les mécanismes systémiques. L'intervention préventive constitue un volet important du mandat du Protecteur du citoyen. Toutefois, la Loi sur l'instruction publique instaure, dans chaque commission scolaire, un ensemble de moyens susceptibles d'assurer, de façon préventive, la protection de la clientèle, d'abord par la composition du conseil des commissaires et du comité exécutif. Ces deux instances décisionnelles regroupent, en plus des commissaires élus, deux commissaires qui sont représentants des comités de parents et un commissaire qui représente les parents de la minorité linguistique. Ces commissaires ont les mêmes droits et obligations que les commissaires élus, sans toutefois avoir le droit de vote. Aussi, par les modalités de fonctionnement du conseil des commissaires, les séances du conseil sont publiques et une période doit être prévue à chaque séance pour permettre aux personnes présentes de poser des questions orales aux commissaires. Ainsi, tout individu qui s'estime lésé par une décision de l'administration peut soumettre le problème à l'occasion de la séance du conseil des commissaires.

Les comités susceptibles d'agir de façon préventive. La loi prévoit l'instauration, au niveau de la commission de l'école, de plusieurs comités qui ont pour fonction, entre autres, de fournir au directeur de l'école ou à la commission des avis sur plusieurs aspects de la vie scolaire. Au niveau de l'école, il y a le comité d'école ou le conseil d'orientation. Au niveau de la commission, on retrouve le comité de parents, le comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage et le comité consultatif de transport. Ces comités doivent obligatoirement

être consultés sur certains aspects de l'organisation des services à la clientèle et, de plus, ils peuvent, de leur propre chef, donner leur avis sur toute mesure susceptible d'améliorer ces services ou de corriger certaines lacunes. Dans les faits, ces comités remplissent adéquatement, à notre avis, leur rôle dans chaque commission scolaire. Par exemple, les comités d'école et de parents ne sont-Us pas d'excellents gardiens du processus de répartition des élèves dans les écoles et de la procédure de fermeture d'écoles?

Pour sa part, le comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage peut même donner son avis sur les services donnés à un élève de cette catégorie parce que souvent, dans ces cas-là, c'est des problèmes particuliers et la loi le prévoit. Ce type d'intervention permet même d'assurer la protection des élèves concernés. Enfin, il y a la publicité qui entoure certaines décisions de la commission. Certaines orientations qui ont une incidence directe sur les droits des élèves doivent être adoptées par règlement. C'est, entre autres, le cas des décisions suivantes: les normes et modalités d'évaluation des apprentissages, les règles pour le classement des élèves, les normes d'organisation des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage. Or, l'adoption de ce type de règlement est soumise à des règles rigoureuses de publicité qui permettent à tous les individus susceptibles d'être touchés par ces décisions de se faire entendre par la commission scolaire.

Si vous me le permettez, M. le Président, j'aimerais laisser Me Pelletier poursuivre la présentation de notre mémoire. Merci.

Le Président (M. Dauphin): D'accord. Me Pelletier.

Mme Pelletier (Nicole): Les mécanismes institutionnels sont ceux qui sont spécifiquement prévus par la loi pour assurer directement la protection des élèves vis-à-vis des décisions de l'administration et de l'inconduite des enseignants. Ces mécanismes sont au nombre de deux. Le premier, c'est le mécanisme de la révision d'une décision qui concerne un élève en particulier et le deuxième, c'est la plainte au ministre concernant l'inconduite d'un enseignant.

Alors, le premier mécanisme: la révision d'une décision qui concerne un élève. La Loi sur l'instruction publique prévoit, en effet, que tout élève visé par une décision d'un membre de la commission scolaire, un membre qui peut être un enseignant, un directeur ou un professionnel, peut en appeler directement à la commission scolaire. Si l'élève en appelle, le secrétaire général de la commission scolaire doit obligatoirement aider l'élève ou ses parents, selon le cas, à formuler la plainte. Par la suite, le conseil des commissaires doit rapidement disposer de la

demande de l'élève. Pour ce faire, il doit désigner une personne ou un comité qui est chargé d'étudier le dossier de l'élève concerné. Par la suite, ce comité fait ses recommandations au conseil des commissaires et le conseil des commissaires statue sur le cas de l'enfant. Lorsqu'il statue sur le cas de l'enfant, le conseil des commissaires peut modifier la décision, il peut la maintenir ou même prendre une autre décision qui aurait dû être prise à la place de celle qui a été prise.

Dans le fond, le mandat qui est confié au comité s'apparente, sur plusieurs aspects, aux mécanismes que l'on retrouve au bureau du Protecteur du citoyen. D'ailleurs, les tribunaux ont reconnu la pertinence de ce mécanisme-là. En effet, dans l'arrêt Puran contre la commission scolaire Les Écores, le juge Melançon a refusé une requête en injonction interlocutoire au motif que le mécanisme de révision de la décision concernant l'élève n'avait pas été utilisé. Cette disposition législative a eu, dans les faits, dans la pratique, un impact direct sur la vie dans les commissions scolaires. Dans les faits, il y a plusieurs commissions scolaires qui, à l'heure actuelle, songent à mettre en place un bureau du protecteur de l'élève, bureau qui serait officiellement utilisé par la commission scolaire pour traiter les plaintes formulées par les élèves, en application des articles 8 et suivants de la Loi sur l'instruction publique.

L'autre élément qui est un petit peu plus délicat, c'est l'élément qui porte sur la formulation d'une plainte directe au ministre de l'Éducation contre l'inconduite d'un enseignant. Dans ce cas-là, toute personne, que ce soit un élève, un parent ou un citoyen, peut porter plainte au ministre contre un enseignant pour inconduite, immoralité ou pour faute grave dans l'exécution de ses fonctions. Immédiatement, le ministre doit nommer un comité d'enquête et le ministre peut demander à la commission scolaire de suspendre temporairement l'enseignant concerné. Le comité étudie le dossier après avoir entendu l'enseignant et il fait ses recommandations au ministre. Si le ministre, à la suite des recommandations du comité, juge la plainte bien fondée, il peut suspendre ou révoquer le permis de l'enseignant. Dans le fond, le comité prévu à ce mécanisme joue également un rôle similaire au bureau du Protecteur du citoyen.

En somme, que ce soit par les caractéristiques que vous a exposées M. Laplante, les caractéristiques du milieu scolaire, ou encore par les mécanismes qui sont mis de l'avant pour assurer la protection des élèves, nous ne préconisons pas l'intervention du Protecteur du citoyen au niveau des commissions scolaires. Dans les faits, sans nier que l'intervention du Protecteur du citoyen ajouterait une protection additionnelle, nous sommes d'avis que cette intervention entraînerait un dédoublement des mécanismes déjà en place et qu'elle allongerait

indûment le processus de traitement des dossiers et, par ricochet, qu'elle occasionnerait des dépenses qui sont difficilement justifiables dans le contexte actuel.

Par la suite, le Conseil s'est penché aussi sur le dossier des relations du travail en corrélation avec ce qui se passe dans les commissions scolaires et aussi sur la pertinence, pour le Protecteur du citoyen, d'intervenir sur le mérite des décisions des tribunaux administratifs.

Dans le fond, au niveau des commissions scolaires, les différentes conventions collectives en vigueur, qui sont encadrées par le Code du travail du Québec, prévoient des mécanismes précis de règlement des différends. L'intervention du Protecteur du citoyen dans ce dossier allongerait le processus de règlement des différends et créerait une certaine instabilité dans le domaine des relations du travail. Au fil des ans, dans le domaine scolaire, il s'est développé autour des règles régissant nos relations du travail un certain consensus social qu'il importe de maintenir.

Pour des raisons identiques, le Conseil ne préconise pas l'intervention du Protecteur du citoyen au niveau des tribunaux administratifs. Quand on pense aux motifs qui ont présidé à la naissance des tribunaux administratifs, motifs qui étaient, dans le fond, d'accélérer le processus de prise de décision et de simplifier l'administration de la justice, on voit mal comment le Protecteur du citoyen pourrait intervenir après qu'un tribunal administratif eut rendu une décision. Sur ce point, on voit mal aussi comment le Protecteur du citoyen pourrait intervenir quand on connaît l'hésitation légendaire de la Cour suprême du Canada à intervenir sur le mérite des décisions des tribunaux administratifs. Encore en novembre dernier, la Cour suprême, dans l'arrêt *American Farm Bureau Federation*, le 8 novembre dernier, a eu l'occasion de se prononcer encore sur la pertinence d'intervenir sur le mérite des décisions des tribunaux administratifs et la Cour suprême a encore réitéré son orientation qui est de ne pas intervenir à ce niveau.

En conclusion, tout en reconnaissant l'importance du rôle du Protecteur du citoyen dans la société québécoise, le Conseil scolaire propose le maintien du statu quo au niveau de l'étendue de son champ de compétences. Si la commission en arrive à la conclusion qu'elle doit étendre ce champ de compétences, le Conseil scolaire est d'avis qu'il ne devrait pas étendre ce champ de compétences aux commissions scolaires, ni dans le domaine des relations du travail ni sur le mérite des décisions des tribunaux administratifs.

Le Président (M. Dauphin): Alors, merci beaucoup. Maintenant, nous allons débiter la période d'échanges en reconnaissant en premier lieu un membre de l'Opposition officielle, M. le député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue.

M. Trudel: Merci beaucoup de vous être penchés sur le document de consultation que nous avons mis à la disposition du public pour nous aider à répondre aux questions que nous nous posions, eu égard à un certain nombre d'éléments, quant au fonctionnement et aux responsabilités du Protecteur du citoyen. Et, sauf erreur, vous êtes le seul organisme scolaire à avoir répondu formellement à nos demandes de consultation. J'apprécie, là, les précisions de départ sur le fait que le Conseil scolaire de l'île de Montréal, c'est quand même le représentant de huit organismes scolaires reconnus par la loi, ce qui fait en sorte que ça nous donne un élément assez large de la pensée du monde scolaire, avons-nous l'impression. Des questions relativement brèves. Ce que vous dites, c'est: Ne changez rien nulle part. C'est ça?

M. Laplante: Essentiellement oui. Sur cet aspect-là - les trois questions qui étaient posées et qui nous concernaient - on ne souhaite pas voir de changements à la loi actuelle sur le Protecteur du citoyen. Vous avez raison.

M. Trudel: Bon. Et partant de là, pour ma part, je n'ai pas beaucoup d'autres questions à poser sur le fonctionnement, et sur la possibilité du fonctionnement d'ailleurs, puisque c'est établi en partant qu'on ne change rien. J'aurai seulement une autre question. Peut-être que des sous-questions viendront avec les réponses mais, pour l'instant, à partir du moment où vous jugez que, dans le monde scolaire - et vous parlez de ce que vous connaissez, de votre secteur, on l'apprécie - les mécanismes, la démonstration que vous faites, étant... Vous avez dit: C'est très connu, c'est simple, la hiérarchie n'est pas très compliquée; vous approuvez donc que le dernier recours en matière de traitement des plaintes au niveau scolaire revienne au ministre responsable. Pour vous, c'est satisfaisant, ce mécanisme-là. C'est ce que j'entends. C'est oui, la réponse à cette question? C'est satisfaisant que le dernier recours soit le niveau ministériel?
(15 heures)

M. Laplante: Actuellement, avec l'expérience de ce qu'on a vécu, pour nous, c'est oui. Oui. Ça a été satisfaisant. On ne dit pas que les questions ou problèmes, quand c'est parvenu au ministre, n'ont pas été épineux, difficiles, mais on trouvait que, quand on a la pensée... Et avec certains événements récents qui sont survenus dans le monde de l'éducation, à un moment donné, il fallait qu'une personne tranche. Il y avait tellement eu de comités d'étude et de tout. Quand un problème remonte au ministre de l'Éducation habituellement - c'est ce qui est arrivé au préalable - à ce moment-là, c'était le temps d'arrêter ça. Ça touchait particulièrement, vous vous rappelez, certaines fermetures d'école ou transferts d'école.

Une autre question qui est celle des enfants

qui veulent... Question d'intégration. Les enfants handicapés ou en difficulté qui veulent fréquenter, le plus possible, le cours régulier plutôt que d'aller dans des classes spéciales; encore là, ces questions-là ont été portées devant les tribunaux. Il y a eu un jugement avant la période des fêtes, qui a été émis par la Cour supérieure. Je pense que la réponse a été donnée et je dirai que c'est suffisant. À un moment donné, il faut arrêter quelque part et on a du mal à imaginer comment une étape additionnelle qui serait celle du Protecteur du citoyen aurait ajouté quelque chose à ces dossiers-là. La consultation dans le domaine scolaire est énorme. La participation des parents est très difficile à maintenir à cause de tous ces comités, ce qui a comme résultat qu'un problème, finalement, tous les aspects en ont été examinés quand on arrive au bout du processus. Mais le dernier échelon du processus, c'est le ministre, vous avez bien raison.

Mme Pelletier: Le cas qui a été soulevé tantôt concernant l'intégration de certains élèves en difficulté dans les classes régulières et ce qui a fait la manchette, ces cas-là qui se sont retrouvés devant les tribunaux ont été gérés dans le cadre de l'ancienne Loi sur l'instruction publique. Les mécanismes que nous vous avons exposés cet après-midi sont extraits de la nouvelle loi. En tout cas, ces mécanismes-là risquent de donner quand même satisfaction aux intéressés.

M. Trudel: Est-ce que je peux en *conclure* que, si le principe est bon au niveau du monde scolaire - je dois ouvrir une petite parenthèse, à cet égard-là, je partage un bon nombre de vos points de vue, et l'imputabilité ministérielle comme dernier niveau apparaissant comme une satisfaction, comme un degré de garantie satisfaisant pour vous autres, ça ne vaut pas pour tous les ministères - à cet égard-là, on devrait beaucoup plus examiner le rétrécissement du mandat du Protecteur du citoyen que son élargissement parce que le ministre responsable est imputable, démocratiquement aussi, devant la population? De façon simple, si le dernier recours au niveau de celui qui est responsable n'est pas satisfaisant, eh bien oui, il y a un recours ultime qui s'appelle, dans notre système démocratique, le renvoi du ministre par l'effet du système démocratique.

Alors, à cet égard, votre raisonnement m'amène à dire: Bien, il y a un arbitre partout dans l'appareil étatique québécois ou ailleurs, peu importe; c'est le ministre parce qu'il est imputable devant la population. Et, est-ce que je force trop en disant: Même le mécanisme actuel de cette institution qui s'appelle le Protecteur du citoyen, c'est un peu inutile, ça ajoute un recours inutile et, même plus loin que ça, ça déculpabilise - si vous me passez l'expression -

à la limite, ou ça déresponsabilise le ministre qui a cette responsabilité devant la population, devant l'Assemblée nationale?

M. Laplante: En fait, cette question, on y répond un peu, je pense, dans notre mémoire. On **parle** de nous comme d'une institution **parapublique** qui a des élus locaux et qui a des représentants qui ont été localement mandatés par élection. Le parallèle pourrait être fait avec les municipalités et c'est dans ce contexte-là qu'on limite nos interventions. Je pense que, par exemple, un citoyen qui a un problème d'impôt avec le ministère du Revenu, il peut pas mal plus facilement - c'est vrai que dans chacun des cas, c'est toujours le ministre qui est l'ultime recours - s'y perdre, à notre avis, dans l'appareil gouvernemental qu'un enfant dans une école d'une commission scolaire, qui est déjà une instance locale qui est dans le milieu et qui appartient au milieu. Dans ce cas, on limite notre commentaire, nous, à une institution comme la commission scolaire parapublique qui a ses élus locaux puis qui a ses personnes près de la population. On pense que, de parler de ça, ce n'est pas la même chose que de parler du citoyen, par exemple, qui se retrouve devant un gros appareil gouvernemental sur des questions qu'on peut imaginer.

M. Trudel: Avez-vous regardé ça un peu? Avez-vous été amenés à être préoccupés par la réforme de la santé et des services sociaux et, nommément, le nouveau mécanisme de traitement des plaintes que prévoit le ministre de la Santé et des Services sociaux dans son projet de loi 120? Avez-vous regardé ça un peu?

Mme Pelletier: On ne l'a pas regardé, non.

M. Trudel: Alors, ça va, M. le Président. Je n'ai pas d'autre question.

Le Président (M. Dauphin): Merci, M. le député. Je vais maintenant reconnaître M. le député d'Iberville.

M. Lafrance: Merci, M. le Président. J'aimerais vous remercier également de votre présence et aussi pour la présentation de votre mémoire. Soyez assurés que ça va nous aider dans la rédaction de nos recommandations, d'autant plus, comme l'a mentionné mon collègue, que c'est la première fois qu'on entend un organisme du milieu scolaire. Je pense que c'est d'ailleurs le seul; je ne pense pas qu'il y en ait d'autres pour la journée d'auditions qu'il nous reste.

Une voix: ...les universitaires?

M. Lafrance: O.K. Moi, j'ai fait un peu un parallèle de votre position avec celle d'un centre

hospitalier qui est venu nous présenter un mémoire, je pense que c'était la semaine dernière; un centre hospitalier qui était spécialisé dans le traitement des maladies pour enfants. Je pense que le milieu scolaire est un peu pareil parce que votre premier utilisateur, c'est évidemment l'enfant, et qu'il y a une implication des parents. Donc, les premières plaintes, tout naturellement, vont par le biais des comités de parents, etc., ce qui donne une perspective pas mal différente, selon moi, de la protection des droits des personnes.

Ceci étant dit, il y a un point, par contre, qui m'a un peu frappé. C'est lorsque vous dites que dans le contexte de rareté des ressources l'élargissement de ce dossier, si important soit-il, devrait céder le pas à d'autres priorités telles que l'éducation, les services de santé et l'environnement. Est-ce que vous voulez dire par là que la rareté des ressources, c'est-à-dire l'argent, aurait un droit prioritaire sur la question des droits et de la protection du citoyen et des individus?

M. Laplante: Non. On a interprété cette première question là qui était sur la pertinence d'élargir à ce moment-ci, dans le contexte actuel, le champ des responsabilités du Protecteur. Et la première considération qu'on... Puis, en lisant le document de consultation - auquel le Conseil ne s'est pas adressé, évidemment - on voyait beaucoup de questions là qui faisaient qu'il pourrait y avoir éventuellement des protecteurs adjoints; le Protecteur pourrait se mêler d'entrer dans la préparation des lois, je pense, et être présent au niveau préventif. Alors, on a perçu... Notre première lecture a fait qu'on est en train, au lieu d'avoir un rôle du Protecteur comme on l'a habituellement connu, disons, qui deviendrait un peu parallèle à celui du Vérificateur général du Québec... On voyait une institution qui était en train d'intervenir à peu près à tous les niveaux gouvernementaux. C'est dans ce sens-là que ça nous est apparu comme une source de dépenses additionnelles pour le gouvernement, qui ne nous apparaissaient pas appropriées à ce moment-ci.

M. Lafrance: D'accord. Ça me rassure. Donc, c'est un dédoublement que vous jugez ne pas être nécessaire. Ce n'est pas seulement une question de gros sous.

M. Laplante: Parce qu'à un moment donné, où est-ce qu'on arrête avec ça? Est-ce qu'un jour on va créer un protecteur pour protéger le Protecteur ou... Quand on lit le document, on se demande où ça finit. Sans souhaiter - et là je ne parle pas pour le Conseil - avoir un système comme il y a en France, que vous décrivez, ou dans d'autres pays; personnellement, je ne vois pas l'utilité de ça. Je pense que notre système est excellent. Mais où est-ce qu'on s'en va avec

tous ces rôles, ces mécanismes de contrôle? Je pense qu'il en faut, mais il faut que ce soit perçu dans une limite un peu comme celle du mandat du Vérificateur de la province, c'est-à-dire au niveau des plaintes. S'il y a des plaintes, on s'en occupe.

M. Lafrance: D'accord. Maintenant, dans la question du mécanisme que vous appelez systémique, c'est-à-dire le traitement des plaintes, comme vous avez dit, qui commence au niveau de la classe, c'est-à-dire l'enseignant sur place qui regarde la plainte, ensuite au niveau de l'école, c'est-à-dire le directeur général, au niveau de la commission scolaire, le directeur général de la commission scolaire, et ensuite, si besoin il y a, au sein des commissaires du quartier; selon moi, il y a quand même toujours le fait que c'est l'individu, le plaignant qui fait face au système comme tel.

Alors, dans quelle mesure est-ce que ces plaintes-là, lorsqu'elles sont regardées, par exemple, par les commissaires, dans quelle mesure l'école doit-elle se plier aux recommandations de ces comités qui existent? Est-ce qu'ils ont un droit d'implanter... Si un comité de parents, par exemple, dit: Il y a injustice. Jusqu'à quel point la commission scolaire va-t-elle réagir?

M. Laplante: Les comités, comme on l'a mentionné, ont des rôles consultatifs. Ce qui arrive dans la pratique... Évidemment, vous avez raison de dire que, quand la commission scolaire, par exemple, a adopté ou a pris une décision de fermeture d'école, elle a une politique de fermeture d'école et elle adopte, elle prend certaines décisions de fermer telle école plutôt que telle autre, le préjugé de l'appareil administratif - parce qu'on l'a étudié avant; on l'a regardé et on s'est convaincu avant de prendre la décision que c'était la décision qu'il fallait prendre - est en faveur... est contre le plaignant, est contre l'enfant, est contre les parents, ou le ou les parents qui s'objectent à ça.

Je dirais, par contre - et là, moi, je parle de mon expérience dans une commission - quand vous arrivez avec un enfant qui a un problème - et je ne parle pas, là... qui ne remet pas en cause, nécessairement... Ça pourrait constituer une exception à la politique, mais en tout cas, un enfant ou un parent qui... Et il apporte son problème. À ce moment-là, je dirais plutôt, si je regarde le rôle des commissaires d'écoles et le rôle même des officiers supérieurs, il faut au départ avoir un préjugé favorable pour l'enfant. Ça veut dire: Qu'est-ce qui se passe là, qu'est-ce qui est arrivé et qu'est-ce qu'on peut faire pour ça? Alors, je dirais qu'il y a une double attitude qu'on voit dans la pratique là-dessus.

Mais c'est sûr que, quand une commission a une politique, une pratique qu'elle a mûrement - elle le pense du moins - établie, là, à ce moment-là, il n'y a pas de coûts normalement

impliqués dans ça pour les enfants et les parents. Mais vous avez raison, c'est toute une côte à remonter. On est... Comme on dit en anglais, on fait face à l'hôtel de ville, à "City Hall". Alors, ça c'est vrai.

M. Lafrance: Vous me permettez une autre petite question, s'il vous plaît? Dans le mécanisme institutionnel, vous dites, évidemment, que le traitement des plaintes, en dernier recours, peut aller au ministre. Moi, comme député, il m'arrive évidemment d'écrire à des ministres. Certains répondent vite, d'autres moins vite. Est-ce que vous avez l'expérience - d'après moi, ça me paraît pas mal lourd comme dernier recours - de cas relativement au délai de réaction du bureau des ministres - je ne veux pas faire de partisanerie - généralement parlant, sur des plaintes précises comme ça?

M. Laplante: Moi, je vous dirais selon mon expérience que, premièrement, ça dépend des ministres que j'ai connus. J'en ai quand même connu quelques-uns. Et les ministres comme le dernier que j'ai connu, qui était M. Ryan, qui attachait beaucoup d'importance à ça, il faisait accélérer l'appareil des fonctionnaires. Il voulait des réponses et il les faisait accélérer. Ça dépend; je pense que la personnalité des ministres y est pour beaucoup dans ça.

D'autre part, j'ai lu que dans le cas du mécanisme, s'il y avait un protecteur du citoyen et qu'un tel mécanisme existait, je pense que tout de suite il y a un coup de téléphone qui se ferait pour dire, même avant d'envoyer une lettre, si j'ai bien compris: Oui, on s'en occupe et tout ça. Mais tout ça reste, quant à moi, au niveau de l'accusé de réception. Le ministre, s'il veut être sérieux, et le Protecteur du citoyen par la suite, s'il veut être sérieux, ils vont faire une enquête. Et ça, ça prend du monde; ça prend des comités. Et si le Protecteur a un "staff", s'il a du monde et s'il a l'appareil bureaucratique pour le supporter, ça va aller assez vite, je suppose, et ça peut être assez bien fait.

Mais il n'est pas, à mon avis, mieux organisé devant ce problème-là que le ministre peut l'être. Parce que, avec les commissions scolaires, du fait qu'il y ait des élus locaux et qu'il y ait un organisme local, le ministre de l'Éducation devient un recours. Et pour moi, ce n'est pas la même chose que le ministre des Finances dans la question de l'impôt. L'impôt, tu le paies, et si tu te plains, si tu te plains au ministre... Et entre lui et ton paiement, il n'y a pas cet intermédiaire-là. Alors, c'est pour ça que je trouve que le ministre de l'Éducation joue un rôle très adéquat. Et d'ailleurs, en 1989, quand ils ont révisé la Loi sur l'instruction publique - ça avait commencé quand M. Laurin était ministre - ils étaient très préoccupés par tous ces recours qu'il fallait instaurer, tous ces mécanismes qu'on a décrits et qu'il fallait instaurer pour

protéger les enfants et les parents. Donc, la vitesse, pour conclure, moi, je ne la vois pas plus d'un bord que de l'autre.

M. Lafrance: Merci.

Le Président (M. Dauphin): Merci. Vous me permettez une question. Lors de l'étude du projet de loi 107, c'est-à-dire la Loi sur l'instruction publique, la Commission, ce qu'on appelait autrefois le Comité de protection de la jeunesse, la Commission des droits de la jeunesse, avec la Commission des droits de la personne et l'Office des personnes handicapées, avait recommandé au ministre du temps d'y apporter justement un recours externe parce que les élèves ont des droits en vertu de la loi 107; alors il fallait prévoir, pour les élèves et les parents, un recours extérieur. Évidemment, ça n'a pas été retenu dans le projet de loi 107. Alors, ces mêmes organismes sont venus la semaine dernière pour revendiquer, si vous me permettez l'expression, la même chose. Vous ne trouvez pas que si les remèdes... pas les remèdes mais si les processus actuels n'apportent pas réponse à tout, vous ne trouvez pas, à un moment donné, qu'on pourrait se questionner sur la possibilité d'y apporter un recours externe? Oui, Mme Pelletier.

Mme Pelletier: Je pense qu'avant d'aller là il faut vraiment laisser à la nouvelle loi le soin de faire son oeuvre. Comme je vous l'expliquais tantôt, il y a des commissions scolaires, plusieurs commissions scolaires, qui songent à mettre sur pied un bureau de protecteur. Je me dis que tant qu'on n'aura pas vu les effets concrets de la nouvelle loi, avant de mettre d'autres mesures pour assurer la protection des élèves, il faudrait utiliser à fond de train les possibilités que nous donne la nouvelle loi.

Le Président (M. Dauphin): D'accord, mais avec l'expérience depuis la mise en vigueur de la loi 107, avez-vous des expériences de ça? Est-ce que l'expérience est bonne? C'est-à-dire aux articles 9 et 10, quand le conseil des commissaires peut réviser ses propres décisions, est-ce que vous avez eu des expériences de ça?

M. Laplante: Moi, on n'a pas vu...

Le Président (M. Dauphin): Y a-t-il un taux...

M. Laplante: ...de cas précis...

Le Président (M. Dauphin): ...un taux d'utilisation?

M. Laplante: ...ce qui est en train de se passer là... Parce que c'est quand même assez long et complexe, de mettre ça en application. C'est nouveau, l'instauration de tous ces comités-

là. Par exemple, le conseil d'orientation qui doit exister en même temps que le comité d'école et le fameux comité qui est très important pour les élèves en difficulté d'apprentissage, ces comités-là s'instaurent et apprennent à vivre, si vous me passez l'expression. Mais des cas de plaintes, selon la procédure légale, nous, sur ffile de Montréal, on n'en a pas vu, on n'en a pas entendu parler.

Le Président (M. Dauphin): D'accord. Merci beaucoup. M. le député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue, une dernière peut-être?

M. Trudel: On peut donc comprendre que la responsabilité en matière primaire et secondaire des commissions scolaires, avec des élus au suffrage universel, ça apporte cette espèce de garantie, avec les mécanismes dont on vient de parler, une espèce de garantie du traitement des plaintes et surtout des recours qui sont intentés avec ces plaintes. Est-ce que vous feriez le même raisonnement pour les collèges et les universités?

M. Laplante: Les hôpitaux, les collèges ou universités, je pense qu'ils ne sont pas, pour moi en tout cas, des institutions qui sont imputables devant leurs administrés. On a beau nommer à ces conseils-là soi-disant des représentants des patients, je pense... Je n'ai jamais vu ce que ça pouvait être, un représentant des patients. On n'espère pas être patient à vie d'un hôpital. Je ne sais pas ce que c'est mais ils ont des espèces de conseils d'administration qui sont effectivement, directement, à mon avis, redevables au gouvernement et beaucoup moins à leurs administrés. S'il y avait un parallèle à faire avec le milieu scolaire, je le ferais peut-être avec le monde municipal. Quand quelqu'un a un problème de trottoir, il sait qui appeler et habituellement, si le fonctionnaire ne bouge pas, l'échevin va bouger. C'est un peu comme ça que notre parallèle, je trouve, se situe; mais pas avec les hôpitaux et les universités et les institutions de ce genre-là.

M. Trudel: Ça va. Merci beaucoup. Merci de votre présentation.

Le Président (M. Dauphin): Peut-être une dernière. Les ombudsmans locaux ou institués par les commissions scolaires, croyez-vous qu'ils ont l'indépendance requise pour bien accomplir leur rôle?

M. Laplante: Ça, c'est une opinion personnelle. On a l'indépendance de ses moyens. Je me demande, quand je lis que le Protecteur du citoyen a son budget, qu'il devait débattre, je pense, jusqu'à maintenant, devant le Conseil du trésor, puis là, il va le débattre devant l'Assemblée nationale, c'est un peu... Je ne pense pas

qu'on puisse parler d'indépendance à ce point-là. C'est certain que, quand il y aura un protecteur d'élèves dans les commissions scolaires - M. Hartt me corrigera là-dessus - il va devoir vivre avec les moyens et aussi les limites que les commissaires d'écoles de la commission scolaire vont vouloir lui donner. Mais il n'y a pas d'institution parfaitement en orbite autour de la terre, indépendante de tout, et je dis: Ça, c'est vrai aussi dans le cas du Protecteur du citoyen du Québec.

Le Président (M. Dauphin): Oui. D'accord. Alors, Dr Hartt, M. Laplante, Me Pelletier, au nom de tous les membres de la commission des institutions, nous vous remercions sincèrement d'avoir participé à nos travaux comme seul organisme scolaire. Nous vous en remercions.

M. Laplante: On vous remercie de nous avoir accueillis.

Le Président (M. Dauphin): On suspend deux minutes, juste le temps de demander au Conseil des tribunaux administratifs canadiens de s'avancer à la table des invités.

(Suspension de la séance à 15 h 22)

(Reprise à 15 h 28)

Conseil des tribunaux administratifs canadiens

Le Président (M. Dauphin): Nous accueillons le Conseil des tribunaux administratifs canadiens qui est représenté par Me Jean-François Gosselin qui est président du Conseil. Alors, je vous demanderais de présenter les personnes qui vous accompagnent et ensuite de procéder à l'exposé d'une durée d'environ une dizaine de minutes.

M. Gosselin (Jean-François): Merci, M. le Président. J'aimerais donc vous présenter, à ma droite, Mme Margot Priest. Mme Priest est secrétaire du Conseil des tribunaux administratifs canadiens. Elle est aussi présidente de notre comité de politiques et de législation. Elle a été vice-présidente de la Commission des transports de l'Ontario. Elle est actuellement présidente de la Commission des services téléphoniques de l'Ontario. Elle est membre du Barreau de l'Ontario et du Barreau de la Californie. Elle a donc une expérience qui pourrait vous être utile dans une perspective de comparaison de juridictions, entre ce qu'on connaît au Québec et ce qu'on connaît à l'extérieur du Québec. Mme Priest se fera un plaisir de tenter de répondre à vos questions en français, mais elle m'a soufflé à l'oreille qu'elle se sentirait évidemment plus à l'aise en anglais. Nous vous soumettons ces contraintes, d'une part.

D'autre part, à ma gauche, j'aimerais vous présenter M. Jean-Marc Demers. Jean-Marc Demers est un administrateur du Conseil des tribunaux administratifs canadiens. Il est aussi régisseur à la Régie des télécommunications du Québec. Il a une expérience d'adjudication au sein d'un tribunal dit, dans notre jargon, de régulation économique et sociale.

Je suis, quant à moi, Jean-François Gosselin. Je suis président du Conseil des tribunaux administratifs canadiens et j'exerce, comme occupation principale, la fonction de commissaire au Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec. Il s'agit d'un tribunal administratif d'adjudication pure, c'est-à-dire qui ne fait que trancher des litiges.

Très sommairement, je vous dis que le Conseil des tribunaux administratifs canadiens est l'organisme national qui regroupe les membres des tribunaux fédéraux, provinciaux et territoriaux, donc des 13 ordres juridictionnels. Le Québec est évidemment très présent et très actif au niveau du Conseil des tribunaux administratifs canadiens. Je vais me permettre d'aller assez rondement dans la présentation du contexte de nos représentations. Je vous indiquerai d'abord que nous ne nous sommes attardés qu'au second problème évoqué au paragraphe 4.2 du document de consultation de septembre 1990, là où est posée la question suivante, et je cite: "Le Protecteur du citoyen devrait-il avoir juridiction également sur le mérite des décisions des tribunaux administratifs?" Alors, notre mémoire ne porte que sur ce seul enjeu.

Quant au contexte de nos représentations, je vais me limiter à cette partie de nos représentations que je crois la plus pertinente, c'est la question de l'imputabilité actuelle des tribunaux administratifs. Alors que les ministères et les organismes exercent, sauf exception, leurs responsabilités dans un contexte de subordination hiérarchique et de responsabilité ministérielle, les tribunaux administratifs québécois sont généralement imputables de leurs décisions auprès d'un juge de l'ordre judiciaire par voie d'appel ou de contrôle judiciaire.

On sait, par ailleurs, que le législateur québécois n'a pas cru judicieux, de façon générale, de conférer aux parties le droit d'en appeler au cabinet, au Conseil des ministres, des décisions des tribunaux administratifs. L'imputabilité varie donc selon les tribunaux mais en fonction de l'étendue des droits d'appel conférés par le législateur ou de l'étanchéité des clauses privatives qu'il a plutôt choisi d'introduire dans les lois constitutives de certains tribunaux administratifs.

C'est peut-être un petit peu technique, comme jargon, mais notre perception, finalement, c'est que l'imputabilité à laquelle chaque tribunal administratif doit se soumettre, c'est une imputabilité que vous, Mmes et MM. les législateurs, avez choisie, tribunal par tribunal. Alors,

le niveau d'imputabilité actuel, c'est un niveau d'imputabilité que vous avez découpé tribunal par tribunal, en fonction de ce à quoi vous vous attendiez de chaque tribunal. C'est, je pense, une mise en situation importante pour comprendre le sens de notre avis.

Avant de formuler notre recommandation comme telle, je me permets un peu d'histoire en vous rappelant rapidement l'évolution du droit québécois et du droit ontarien en la matière. Au moment de l'adoption de la Loi sur le Protecteur du citoyen en 1968, le Protecteur du citoyen avait juridiction sur la procédure des tribunaux administratifs. Jamais le Protecteur du citoyen, au Québec, n'a eu de juridiction sur le mérite des décisions des tribunaux administratifs. Historiquement, sa juridiction n'a jamais été plus loin que la procédure devant les tribunaux administratifs.

En 1987, pour rendre la législation actuelle conforme à la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, la loi a été amendée et, depuis, le Protecteur du citoyen n'a plus juridiction sur la procédure des tribunaux administratifs. Il n'a donc pas acquis de juridiction sur le mérite des décisions non plus; sa juridiction actuelle est limitée aux considérations administratives, en fait, tout ce qui ne tombe pas dans le processus de l'adjudication comme telle.

Alors ce qu'il faut bien comprendre, c'est que la question que pose le document de consultation est celle de savoir non pas s'il y a lieu de revenir à la situation antérieure à 1987, mais plutôt s'il est approprié d'élargir la compétence du Protecteur du citoyen en une matière sur laquelle il n'a jamais eu juridiction depuis la création de l'institution, soit le mérite même des décisions des tribunaux. Advenant une réponse affirmative, ce serait donc le processus décisionnel dans son ensemble que l'on ouvrirait à l'examen du Protecteur.

Nous nous permettons de souligner que, dans l'actuel "Ombudsman Act" de l'Ontario, aux termes de cet acte-là, le Protecteur du citoyen a juridiction sur le mérite des décisions des tribunaux administratifs en Ontario. Cependant, le 21 novembre 1989, l'ancien Procureur général de l'Ontario déposait devant la Législature ontarienne le bill 80 qui visait précisément à aligner la situation ontarienne sur la situation qui existe actuellement au Québec. On sait qu'il y a eu changement de gouvernement en Ontario depuis. Le bill 80 est mort au feuillet de l'Assemblée législative de l'Ontario et des vérifications faites au début de cette semaine auprès du bureau du Procureur général de l'Ontario et du Protecteur du citoyen de l'Ontario nous permettent d'affirmer que le nouveau gouvernement ne s'est pas compromis à l'égard du projet de loi 80.

Nous sentons quand même le besoin de vous exposer cette situation parce qu'il nous semble, vu d'une perspective, je dirais - on a un petit

peu de hauteur par rapport au problème - que le virage suggéré par la question posée au document de consultation va très exactement dans le sens contraire du virage amorcé par l'Ontario depuis un an et demi à deux ans. Si vous êtes intéressés par cette question-là, ma collègue Margot Priest pourra vous expliquer tout à l'heure quels sont particulièrement les problèmes que vivent les tribunaux administratifs en Ontario, qui sont contrôlés par le Protecteur du citoyen.

Cela dit, le Conseil des tribunaux administratifs canadiens est d'avis que la compétence actuelle du Protecteur du citoyen du Québec à l'égard des tribunaux administratifs est adéquate et suffisante. Nous ajoutons même que nous percevons le statu quo comme un modèle qui devrait inspirer d'autres Législatures.

Nous nous permettons d'attirer votre attention sur quelques conséquences prévisibles pour le cas où la proposition envisagée serait retenue. Nous sommes en effet convaincus que l'élargissement de la compétence du Protecteur du citoyen au mérite des décisions des tribunaux administratifs pourrait créer de nombreux et sérieux problèmes. Nous nous contenterons de n'en évoquer que quelques-uns. D'abord, la perte du bénéfice résultant de la spécialisation. Vous savez que les tribunaux administratifs sont, par définition, des instances spécialisées et il nous semble évident qu'à moins de mettre à la disposition du Protecteur du citoyen des ressources humaines et matérielles aussi spécialisées que celles sur lesquelles peuvent compter les tribunaux il sera, dans la plupart des cas, quasiment impossible pour le Protecteur d'enquêter de façon efficace sur le mérite des décisions des tribunaux.

Nous anticipons un deuxième problème pour le cas où la juridiction du Protecteur serait élargie au mérite des décisions des tribunaux administratifs. Il s'agit de la perte du bénéfice résultant de la multidisciplinarité. Vous savez que les tribunaux administratifs québécois sont généralement multidisciplinaires, c'est-à-dire que des spécialistes de nombreuses disciplines sont associés au processus décisionnel. Le processus décisionnel n'est pas réservé aux avocats ou aux juristes. Alors, le Protecteur du citoyen pourrait très difficilement apprécier le mérite de la décision d'un tribunal administratif sans être lui-même entouré de spécialistes de ces différentes disciplines, donc sans devoir s'équiper d'équipes multidisciplinaires lui-même.

Troisième problème "anticipable" à court terme, c'est l'augmentation prévisible des délais. Le problème des délais d'audition et de délibéré constitue un véritable cauchemar pour toutes les instances qui doivent tenir des audiences publiques. Et en cette époque de justice administrative de masse où des centaines de milliers de recours sont introduits par les administrés à chaque année, on peut s'interroger sur la période au cours de laquelle un dossier demeurerait

ouvert, advenant une décision du législateur d'accorder à l'administré un second forum devant lequel il pourrait faire valoir ses prétentions.

Autre problème qu'on peut anticiper à court terme, c'est que le fait d'élargir la juridiction du Protecteur du citoyen équivaldrait, à toutes fins pratiques, à introduire un droit d'appel déguisé et automatique. Chaque tribunal administratif est encadré par les dispositions de sa loi constitutive. Quand vous, messieurs les législateurs, vous avez créé un tribunal administratif, vous avez manifesté vos intentions et votre volonté de le voir évoluer dans un certain cadre. Dans certains cas, vous avez prévu un appel de plein droit de toutes les décisions finales du tribunal; dans d'autres cas, vous avez limité les appels aux questions de droit et de compétences; dans d'autres cas, vous avez exigé que le tribunal, c'est-à-dire que la partie qui désire en appeler d'une décision d'un tribunal sollicite l'autorisation d'en appeler auprès du tribunal d'appel; dans d'autres cas, vous avez voulu affranchir les tribunaux administratifs du contrôle des cours de justice en introduisant des clauses privatives. Il nous semble qu'étendre généralement et indistinctement la compétence du Protecteur dans le sens envisagé équivaldrait, en quelque sorte, à accorder à l'administré un droit d'appel automatique, ce qui ne serait pas nécessairement compatible avec le degré de finalité des décisions de chaque tribunal, que vous avez souhaité, messieurs les législateurs, au moment où vous avez créé ces tribunaux.

Nous soumettons donc respectueusement que toute initiative visant à élargir le champ d'intervention du Protecteur aux secteurs envisagés devrait être précédée d'une liste des impacts spécifiques que cet élargissement serait susceptible de créer pour chacun des tribunaux visés. Il s'agit d'une analyse dans le cadre duquel il faudrait accorder une attention très particulière au degré de finalité des décisions du tribunal, révélé par sa loi constitutive.

Un autre problème qu'on peut anticiper à court terme est celui de la modification du dossier constitué devant le tribunal. Vous savez que les tribunaux administratifs québécois ont l'obligation de décider sur la base du dossier constitué, c'est-à-dire en fonction de la preuve administrée à l'audition. Assujetti aux règles de justice fondamentale, le contenu de la décision est directement tributaire du contenu de l'audition. Or, l'enquêteur du Protecteur du citoyen qui serait appelé à examiner le mérite d'une décision d'un tribunal administratif ne pourrait que difficilement vérifier s'il y a adéquation entre la preuve recueillie à l'audition et la décision rendue par le tribunal. Au surplus, même lorsque disponible, cette preuve ne lierait vraisemblablement pas l'enquêteur qui pourrait, dès lors, la compléter ou la parfaire sans être assujetti aux règles du débat contradictoire. Pourtant, cet enquêteur pourrait être appelé à

apprécier l'exactitude de la décision du tribunal à partir d'une preuve qui n'a pas subi le test de l'audition publique, ce qui contreviendrait aux dispositions de l'article 23 de la Charte québécoise.

Nous soumettons que, dans l'une ou l'autre des hypothèses, l'intervention du Protecteur du citoyen modifierait les règles du jeu. En se prononçant sur un dossier différent de celui monté devant le tribunal, le Protecteur du citoyen pourrait arriver à des recommandations de nature à provoquer l'insécurité juridique et, à moyen terme, à saper l'autorité morale du tribunal auprès de sa clientèle. C'est donc le risque de compromettre la crédibilité du tribunal que comporterait l'octroi au Protecteur du citoyen de la compétence nécessaire pour juger le mérite de la décision du tribunal sur la base d'un autre dossier que celui constitué devant lui.

Et, finalement, le dernier problème que nous anticipons pour le cas où cette commission recommanderait l'élargissement de la compétence du Protecteur du citoyen au mérite des décisions des tribunaux administratifs, il s'agit de la modification des critères décisionnels.

Les tribunaux administratifs sont liés par la règle de droit et notamment par les dispositions de leur loi constitutive. En outre, très souvent, les décisions qu'ils rendent dans des cas d'espèce ont un effet normatif sur l'administration. Cette perspective est d'ailleurs encore plus présente lorsqu'on pense aux tribunaux qui, en plus d'exercer leurs fonctions juridictionnelles, sont habilités à établir des politiques ou à faire de la régulation économique ou sociale. Cette problématique se reflète évidemment dans la décision du tribunal dont le mérite ne peut être questionné en faisant abstraction de la règle de droit, des règles de l'art applicables dans le domaine d'intervention du tribunal et du contexte plus large dans lequel le tribunal peut-être appelé à intervenir.

Or, l'article 13 de la Loi sur le Protecteur du citoyen l'autorise à intervenir, et je cite. "chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être". Si le législateur québécois devait opter pour l'élargissement de la compétence du Protecteur du citoyen au mérite des décisions des tribunaux administratifs, le critère d'intervention du Protecteur du citoyen serait donc celui de la lésion. Comme c'est là un critère dont ne tiennent généralement pas compte les tribunaux, il faudrait anticiper l'occurrence de divergences entre le tribunal et le Protecteur, chacun pouvant trouver correct ou incorrect le mérite de la décision en fonction de ses propres critères décisionnels.

Nous estimons que ce genre de conflit d'interprétation serait de nature à discréditer non seulement le tribunal administratif, mais

aussi le Protecteur lui-même. Ce serait là, à

notre avis, risquer de compromettre la confiance que doit pouvoir mettre le public dans ses institutions.

Ce qui me permet d'enchaîner avec notre conclusion. Nous sommes d'avis et nous soumettons aux membres de cette commission que l'élargissement de la compétence du Protecteur du citoyen au mérite des décisions des tribunaux administratifs pourrait engendrer beaucoup plus de problèmes qu'il n'apporterait de solutions.

Bien que la situation que l'on semble vouloir corriger par cette proposition n'ait pas été expliquée dans le document de consultation, nous ne nions pas l'existence de certains problèmes en matière de justice administrative. Mais nous estimons que ces problèmes devraient trouver solution à l'intérieur du système de justice administrative plutôt que par l'intervention d'un second contrôleur externe. Au contrôle de l'exactitude de la décision qu'exercent actuellement les tribunaux judiciaires s'ajouterait en effet le nouveau contrôle d'opportunité dont serait investi le Protecteur du citoyen.

Si c'est le fait qu'un administré puisse se faire opposer une mauvaise décision d'un tribunal administratif qui heurte, on pourrait plutôt songer à généraliser l'attribution à l'ensemble des tribunaux administratifs d'un pouvoir de révision pour cause à l'égard des décisions rendues. Si c'est la consistance décisionnelle des tribunaux qui pose problème, on pourrait choisir d'élargir le champ d'application du pouvoir de révision pour cause aux cas d'incohérences manifestes.

Le cas échéant, l'attribution d'un pouvoir de révision pour cause élargi pourrait aussi permettre de modifier des politiques institutionnelles tout en évitant les écueils de la nature de ceux qui furent à l'origine de l'affaire Consolidated Bathurst, un arrêt rendu par la Cour suprême en 1990 et qui a fait un malheur dans notre milieu.

Mais si ce sont des problèmes administratifs ou de délais que l'on a à l'esprit, avec la proposition incluse dans le document de consultation, il faudra se souvenir qu'il s'agit de questions sur lesquelles le Protecteur du citoyen a déjà compétence et qui n'appellent pas de modifications législatives. Le Protecteur du citoyen a, en effet, juridiction sur les actes et les omissions d'un tribunal administratif dès que, dans le contexte dans lequel cet acte a été posé ou cette omission constatée, le tribunal ou son membre n'était pas tenu d'agir judiciairement.

(15 h 45)

Le Conseil désire enfin rappeler aux membres de la commission des institutions que la communauté quasi judiciaire attend avec le plus grand intérêt le dépôt d'un projet de loi portant sur la réforme de la justice administrative, dont le ministre de la Justice a indiqué vouloir saisir l'Assemblée nationale à court terme. Nous nous

attendons à ce que le projet de loi propose certains mécanismes d'encadrement des tribunaux administratifs et qu'il précise la *nature* des relations que les tribunaux doivent entretenir avec les autres institutions de l'État, qu'il s'agisse de l'Assemblée nationale, du gouvernement, des cours de justice ou du Protecteur du citoyen. Dans ce contexte, il nous apparaîtrait prématuré de modifier le statu quo sur la question faisant l'objet de ce mémoire, le rôle du Protecteur du citoyen à l'égard des tribunaux administratifs ne pouvant être redéfini en marge de la réforme globale, déjà annoncée, de l'ensemble du réseau des tribunaux administratifs québécois.

En terminant, le Conseil des tribunaux administratifs canadiens tient à remercier les membres de cette commission pour leur invitation et pour leur accueil et tient aussi à les assurer de sa collaboration dans la poursuite de leurs objectifs. Merci, M. le Président.

Le Président (M. Dauphin): Merci beaucoup, Me Gosselin, pour votre exposé. Personnellement, j'aurais deux questions à vous poser et, ensuite de ça, je céderai la parole à M. le député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue.

La Chambre des notaires est *venue* ce matin devant nous pour nous présenter un mémoire. Je vais vous lire un petit résumé, à la page 13 du mémoire de la Chambre des notaires, qui nous disait ceci: Les tribunaux administratifs d'adjudication "n'exercent pas le pouvoir judiciaire de l'État. Leurs membres ne sont pas des juges mais des agents publics, assujettis cependant au devoir d'agir judiciairement. Leurs décisions ne sont pas sur un pied d'égalité avec les jugements exécutoires des cours de justice. Constitutionnellement, ils sont des mandataires de l'Assemblée nationale, chargés de réviser les décisions initiales rendues par des fonctionnaires. C'est donc se tromper lourdement que de vouloir considérer les membres de ces organismes comme des juges et de brandir ta doctrine constitutionnelle de l'indépendance judiciaire dans le but de soustraire leurs déterminations à l'examen du Protecteur du citoyen."

J'aimerais avoir une réaction de vous concernant le mémoire de la Chambre des notaires.

M. Gosselin: Je suis totalement d'accord avec toutes les prémisses. Je trouve que la conclusion ne s'infère pas des prémisses. C'est vrai que les tribunaux administratifs sont des agents de la Législature. C'est une théorie développée par le professeur Ouellette de l'Université de Montréal, qui prend assise dans la jurisprudence récente et la communauté quasi judiciaire qui travaille depuis fort longtemps au développement de ce qu'on appelle dans notre milieu la culture quasi judiciaire, tente précisément de se démarquer du modèle judiciaire.

Nous ne prétendons pas être des juges de l'ordre judiciaire. Nous ne prétendons pas *exercer* le pouvoir judiciaire de l'État. Nous savons que nous posons des gestes d'autorité et que nous ne posons pas des gestes de souveraineté comme les juges judiciaires.

Toutes ces prémisses ne posent aucun problème. Non seulement nous y souscrivons, mais nous tentons de développer le réseau des tribunaux administratifs d'une façon totalement différente de ce qu'est la culture judiciaire par, notamment, la **multidisciplinarité**, la spécialisation, la souplesse de la procédure, l'accessibilité, la possibilité que les contribuables ont de plaider leurs dossiers devant les tribunaux administratifs sans faire appel à des avocats, etc.

Je ne pense pas, cependant, qu'on puisse tirer des prémisses que la Chambre des notaires vous a exposées la conclusion que le Protecteur du citoyen devrait contrôler les tribunaux administratifs. Notre propos ou la raison pour laquelle, finalement, on vous suggère de ne pas modifier le statu quo, ce n'est pas sous le couvert de l'indépendance ou parce qu'on voudrait se donner un statut constitutionnel que nous n'avons pas et que nous reconnaissons ne pas avoir. C'est tout simplement parce que, quand vous avez, vous, les législateurs, *créé* des tribunaux administratifs, vous avez fait du sur mesure. Dans chaque cas, vous avez indiqué, en découpant votre tribunal administratif, le degré d'autonomie que vous souhaitiez. Dans des cas comme, par exemple, celui au sein duquel j'agis - ça s'appelle le Bureau de révision de l'évaluation foncière - il y a un droit d'appel automatique de toutes les décisions que je rends à la Cour du Québec, et de là à la Cour d'appel, et de là à la Cour suprême.

Dans le cas du **tribunal** dans lequel j'agis, vous avez voulu que je sois imputable dans toutes mes décisions au réseau des cours de justice. Dans le cas du tribunal auquel siège mon collègue **Demers**, c'est autre chose. Alors, vous avez littéralement découpé, vous avez **fait** du sur mesure quand vous avez créé vos tribunaux administratifs et ce qu'on pense, c'est que vous avez, à ce moment-là, choisi le niveau d'imputabilité que vous vouliez à l'égard de vos tribunaux administratifs.

Dans mon cas, je sais que je suis imputable à un juge sur le mérite de mes décisions. On s'entend bien. C'est sur ça que notre mémoire porte, sur le mérite de mes décisions. Par votre volonté, je suis imputable de toutes mes décisions, sans exception, à la Cour du Québec, aux juges de la Cour du Québec. Sur les questions de procédure ou de **"fairness"**, je suis imputable de mes décisions à la Cour supérieure par le biais du contrôle judiciaire. Dans d'autres tribunaux administratifs, vous avez voulu que cette **imputabilité-là** se fasse au niveau, par exemple, partiellement, du Conseil des ministres. Je vous donne l'exemple de la Régie des marchés **agrico-**

les. Il y a une possibilité d'appel de certaines décisions de la Régie des marchés agricoles du Québec, au Conseil des ministres.

Et, tribunal par tribunal, vous avez choisi le mode d'imputabilité que vous vouliez pour ce tribunal-là. Alors, c'est *au* nom de ce principe-là qu'on se permet de vous soumettre qu'il n'est pas opportun d'ajouter de façon indistincte, par-dessus tout ce que vous avez souhaité faire sur mesure, une règle générale qui ne tient pas compte de chacun des cas d'espèce. Il y a des domaines où il pourrait être possible, effectivement, et peut-être même souhaitable, que le Protecteur du citoyen ait une certaine juridiction. Et ce qu'on vous dit dans le mémoire, c'est qu'à notre humble avis il serait préférable de procéder à une extension de juridiction dans ce cas d'espèce-là, si c'est vraiment votre volonté, plutôt que de procéder à l'introduction d'un droit général d'appel qui va causer plus de problèmes que ça ne va en régler. C'est contre ça qu'on vous met en garde.

On n'a aucune velléité de vouloir se donner, je dirais, de se mettre un piédestal, de vouloir se couper de tout mécanisme d'imputabilité. Ce qu'on vous dit simplement, c'est qu'on pense que les mécanismes d'imputabilité actuels sont adéquats. Ils nous permettent de bien fonctionner, en fonction de notre culture qui est différente de celle des cours de justice, en fonction de nos priorités, en fonction des lois que vous nous avez données. Et on pense que ça fonctionne relativement bien comme ça. Et on pense que si, par-dessus ça, vous ajoutez un deuxième contrôleur, un contrôleur qui s'appellerait le Protecteur du citoyen et qui s'ajouterait au contrôleur judiciaire, là, vous multipliez les possibilités de délais et vous rendez la machine beaucoup plus complexe, à notre humble avis.

Le Président (M. Dauphin): D'accord. Alors, j'aurais une dernière question, en ce qui me concerne. L'ombudsman de l'Ontario, Mme Jamieson, a fait parvenir... Je crois que c'est à votre Conseil, d'ailleurs, quelle date était-ce, à ce moment-là...

M. Gosselin: Probablement en mai 1990.

Le Président (M. Dauphin): À la conférence, justement. Je regardais certaines statistiques où on disait que, sur les 3819 cas traités, 410 impliquaient des tribunaux, c'est-à-dire 11 %. Et seulement 7 cas ont reçu un suivi; et dans chacun de ces 7 cas, la recommandation de l'ombudsman a été acceptée. Ce qui me fait dire que, finalement, ce n'est pas un gros bouleversement en ce sens que, si on donne la possibilité pour le Protecteur du citoyen de toucher aux tribunaux administratifs, la statistique n'est pas forte. C'est ce que je veux dire. C'est que ça ne bouleverse pas tout le système juridique. Ça ne bouleverserait pas nécessairement tout le système

juridique québécois, si je me fie à l'expérience ontarienne, avec les tribunaux administratifs.

M. Gosselin: Il y a quelque chose de bien important. C'est que les tribunaux administratifs ontariens ne sont pas opposés, comme les tribunaux administratifs québécois; il y a des différences. Je vais demander à Mme Priest, si vous permettez, M. le Président, de répondre à votre question.

Mme Priest (Margot): Merci. At the moment, as you know, the Ontario Ombudsman has the power to review the merits of decisions of Ontario Administrative tribunals. She also, of course, has the power to examine issues relating to procedure, administrative matters, delays, rudeness, things of that nature as well.

I would also like to add, before I continue, that I am not speaking for the Government of Ontario, here. I am speaking for myself and as a member of the Council of Administrative tribunals bureau. I do not represent a government position at all.

I think you would find that only a very small number of the Ombudsman's concerns have been with the merits of decisions as opposed to many of the other matters that she might get complaints about relating to government agencies of any sort. But, I think there is a general feeling that there have been some misunderstandings about the roles of tribunals. There have been situations, for example, where a tribunal has been complying with the very strict language of a court decision, that said very precisely it could only do one thing and the Ombudsman's reply was that the Court's decision was unreasonable.

Now, it may or may not have been. But if you are a tribunal, you are in a rather limited position at that point, in terms of your field of action. I think many of us, in tribunal in Ontario, would certainly hope that the new government would introduce a bill similar to Bill 80 and that was, I believe, responded to fairly enthusiastically by the Chairs of the various tribunals. The number of occasions when the merits of a decision have been examined have been fairly small, but I think we have found a distinct lack of sympathy for what happens.

Also, I think, in many ways, when the Ombudsman examines matters, the situation becomes less fair. When I make a decision... We have received an application; it is part of the public record, public notices in newspapers, a public hearing, sworn witnesses, a court reporter, the whole area of fairness, openness, fairly lengthy reasons.

When the Ombudsman examines something, the evidence is not subject to cross-examination. It is not subject to any openness at all. There is no requirement that a wide range of people be listened to. There is no requirement that dif-

ferent sides be listened to. That weighing of the situation, the establishment of the record that underlies all the decisions of administrative tribunals is not true in an ombudsman investigation. So, I think you may end up with the anomaly of a situation that may be less fair in dealing with whatever the complaint or situation is to all the parties, because only in some cases, it may involve a large number of parties. Some of them might not be in front of you because as a tribunal, you might be required to consider such things as public necessity and convenience or the public interest, and you are weighing a large number of items. Thank you.

Le Président (M. Dauphin): Thank you very much. M. le député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue.

M. Trudel: Merci, M. le Président. On remercie nous aussi, la conférence des membres des tribunaux administratifs de nous avoir présenté son point de vue qui est extrêmement bien documenté et nous donne de bons points de repère quant aux éléments de décision que nous aurons à prendre en termes de recommandations, s'il devait y avoir des modifications, entre autres - le contraire serait surprenant - eu égard à l'élargissement du champ de compétence du Protecteur du citoyen sur l'étude des mérites des décisions des tribunaux quasi judiciaires. Vous reconnaissez cependant, dans votre présentation, qu'il existe ou qu'il demeure un bon nombre de problèmes autour de l'existence, et de l'exercice, dans les différents champs des tribunaux quasi judiciaires, à ce point que vous dites: Quant à nous, ce n'est pas en créant *en* quelque sorte un nouveau niveau - j'interprète, je pense, un peu votre écriture - d'intervention qui serait le Protecteur du citoyen pour remédier à ces maux. Ce serait encore pire. Nous, on pense que ce serait d'abord par la création d'un conseil de la justice administrative que nous pourrions en arriver à régler ces problèmes-là.

Le conseil de la justice administrative demeure, pour le moment, une recommandation ou une réclamation de votre regroupement et je dirais, au mieux, du côté du gouvernement, du côté du ministre, une intention manifestée de regarder ça. Je n'irai pas diable plus loin que ça parce que je ne pense pas qu'on puisse retrouver de "commitment" clair sur les intentions d'agir du ministre. Alors, est-ce que vous pensez que nous pourrions, comme commission, à défaut de la création de ce conseil de la justice administrative, dire aux législateurs: À défaut d'encadrement plus correct, entre guillemets, par un conseil de la justice administrative, oui, il vous faudra, par défaut en quelque sorte, regarder l'extension du mandat du Protecteur du citoyen à l'égard des tribunaux administratifs?

(16 heures)

M. Gosselin: Si vous voulez ma réponse

franche et directe, je pense que le pouvoir d'intervention du Protecteur du citoyen, s'il était élargi dans le sens indiqué par le document de consultation, ne réglerait pas les problèmes que pourrait régler une réforme globale de la justice administrative au Québec. À mon humble avis, les problèmes que le réseau des tribunaux administratifs québécois connaît sont bien connus, bien identifiés; ce sont des problèmes qu'on a demandé - quand je dis "on", je généralise un petit peu - de corriger depuis 1965. Le premier à avoir réclamé une réforme des tribunaux administratifs au Québec est M. Beetz qui était, à ce moment-là, professeur de droit à l'Université de Montréal, qui est devenu juge à la Cour suprême du Canada par la suite, qui est maintenant à sa retraite. Alors, M. Beetz a eu le temps d'écrire et sa documentation a eu le temps de circuler pendant 25 ans. On est toujours au même point. Je ne pense pas que ces problèmes-là pourraient être corrigés par l'élargissement du pouvoir du Protecteur du citoyen.

Je crois très sincèrement que les problèmes que connaît le réseau des tribunaux administratifs québécois sont beaucoup plus susceptibles de trouver leur solution à l'interne, par l'introduction de mécanismes qui n'existent pas actuellement. Et si je me permettais de faire un voeu à cette commission, qui est quand même la commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec... Et, là, je perçois la commission des institutions comme étant le lieu où les élus du peuple s'interrogent sur la façon dont les institutions de l'État doivent fonctionner, etc. Je pense effectivement que les tribunaux administratifs sont des institutions de l'État, des institutions importantes de l'État. Comme vous le savez, le réseau des tribunaux administratifs entend, au Québec, plus de 500 000 causes contestées par année, en incluant le réseau des accidents de travail, la Régie du logement et les affaires sociales. C'est vraiment un réseau dans lequel des centaines et des centaines de milliers de Québécois transitent chaque année.

Je pense que si j'avais un voeu à formuler et si j'osais formuler un voeu, ce serait que la commission des institutions s'intéresse à la situation des tribunaux administratifs comme institution, comme partenaire dans la gestion des affaires de l'État, et qu'elle aide ceux qui veulent procéder à une réforme de la justice administrative au Québec à mener ce genre de réforme là à terme. Et je pense que ça servirait beaucoup mieux les intérêts des justiciables que de s'orienter vers la création d'un deuxième contrôleur externe. Il y a déjà un système d'imputabilité, il y a déjà un système de contrôle, et je pense que ce système-là fonctionne bien; ce n'est pas à ce niveau-là que sont les problèmes. Les problèmes sont à un autre niveau et ils sont connus, ils sont identifiés. Tout ce que ça prend, finalement, c'est une volonté de prendre le taureau par les cornes et puis de les

régler, ces problèmes-là.

Mais très honnêtement et très candidement, je vous dirai que j'ai la conviction intime que si la juridiction du Protecteur du citoyen était élargie aux tribunaux administratifs, ça empirerait la situation des tribunaux administratifs, ça augmenterait les problèmes de délais, ça augmenterait la confusion, ça minerait la crédibilité des tribunaux administratifs.

Et encore là, je ne vous dis pas ça parce que la communauté quasi judiciaire refuse d'être imputable; nous sommes déjà imputables. Nous sommes imputables sur le mérite de nos décisions; nous sommes imputables au système des cours de justice par voie d'appel ou d'évocation, comme nous le disions dans notre mémoire; nous sommes plus personnellement imputables, si je peux m'exprimer ainsi, à la direction de nos tribunaux et, certains le disent, au gouvernement, en raison du fait que nos mandats sont de durée déterminée; nous n'avons pas de permanence dans la fonction d'adjudication alors notre imputabilité est déjà relativement considérable. On ne refuse pas d'être imputables, pas du tout.

La raison pour laquelle on vous fait ce genre de recommandation là, aujourd'hui, c'est qu'on pense que, pour les justiciables qui comparaissent devant les tribunaux administratifs, ce ne serait pas la meilleure façon de régler les problèmes réels auxquels ils sont confrontés parce que, de fait... Écoutez, en pratique, le Protecteur du citoyen ne pourrait pas refaire les causes, ne pourrait pas remonter les dossiers, ne pourrait pas vraiment utilement en arriver à une décision sur le mérite des décisions sans s'équiper comme le sont les tribunaux administratifs. Alors, je pense que c'est deux ordres de problèmes, et je pense qu'au problème que vous avez posé dans le document de consultation la réponse la plus correcte qu'on peut apporter est la recommandation qu'on vous fait. Quant aux autres ordres de problèmes - qu'on ne nie pas - je pense qu'ils devraient trouver leur solution à l'intérieur du réseau. Je ne sais pas si ça répond correctement à la question.

M. Trudel: Très bien, y compris l'invitation que vous nous faites, qui est parfaitement "congruente" avec, je dirais, vos réclamations. Mais si j'étais capable de trouver un autre mot...

M. Gosselin: Non, ce n'est pas une réclamation.

M. Trudel: C'est une constatation.

M. Gosselin: C'est une observation.

M. Trudel: Oui.

M. Gosselin: Parce que, écoutez, c'est un secret de Polichinelle. Le gouvernement du Québec a reçu trois rapports sur la situation des

tribunaux administratifs: un en 1971, un en 1983 et un en 1987. Tout le monde les connaît, les problèmes du réseau. Évidemment, il serait tout à fait inapproprié, j'ajouterais même indécent, pour nous, de nier l'existence de problèmes. Les problèmes sont connus. Mais ces problèmes-là ne se régleront pas par l'intervention du Protecteur du citoyen, je suis convaincu de ça.

M. Trudel: Je fais juste un commentaire ou je répète, en tout cas pour ma part, ma satisfaction quant à votre réponse là-dessus. C'est très clair. Et je verrais mal que la commission des institutions, quand elle examinera cette partie du mandat qu'elle s'était donné, n'évoque pas, par ailleurs, la partie de réponse que vous nous faites ici: que c'est relativement connu, qu'il a été répété ici qu'il y a un certain nombre de situations problématiques au niveau de la justice administrative, et par ailleurs, si on ne retenait pas l'appel au Protecteur du citoyen sur l'étude des décisions, inviter à y aller pour les correctifs nécessaires quant à la situation actuelle des tribunaux administratifs.

Une question supplémentaire. Donc, sur le fond, on comprend la position, on la reçoit, elle est très claire. Sur la procédure, est-ce que vous avez le même jugement? Et je fais une autre parenthèse pour vous remercier, en quelque sorte, de bien établir que le Protecteur du citoyen, au Québec, n'a jamais eu... Vous l'avez dit dans votre intervention de départ. Il y a eu plusieurs affirmations, ici, devant cette commission, de personnes ou de groupes qui ont dit: À une certaine époque, le Protecteur du citoyen avait juridiction pour étudier, pour analyser le mérite des décisions des tribunaux administratifs, ce qui n'a jamais été le cas. C'est sur la procédure des tribunaux administratifs que le Protecteur du citoyen a déjà eu juridiction. Alors, est-ce que votre observation de ne pas étendre le mandat à l'étude du mérite des décisions des tribunaux administratifs, ça vaut aussi pour la procédure?

M. Gosselin: Ça vaut pour la procédure, et je vais vous expliquer pourquoi. Je dois vous dire que c'est une excellente question que vous nous posez parce que c'est précisément sur cette question-là qu'a surtout porté notre réflexion. Ça nous posait un problème particulièrement aigu. Le problème qu'on a c'est que, sous la rubrique "procédure", se cachent un paquet de préoccupations ou plusieurs ordres de problèmes. Par exemple, pendant une audition, si le membre qui préside le tribunal administratif décide de refuser à une partie le droit de présenter une contre-preuve ou limite le droit au contre-interrogatoire d'un témoin, il rend une décision de procédure. Évidemment, quand il rend ce genre de décision là, le membre d'un tribunal administratif est guidé par les règles de justice naturelle. Il ne sort pas ça de sa tête, là.

La Cour suprême a établi les critères de ce qu'était le droit à une audition publique impartiale par un tribunal indépendant. La Cour suprême a indiqué que les tribunaux administratifs étaient maîtres de leur procédure. La procédure commence par l'acte introductif d'instance, le dépôt d'une plainte ou le dépôt d'un recours quelconque, d'un formulaire quelconque ou d'une demande de révision quelconque et se termine par la décision. À l'intérieur de ce processus-là, à partir du moment où la plainte est déposée jusqu'au moment où la décision est rendue, le membre est appelé à prendre plusieurs décisions dites de procédure et ces décisions-là sont fonction de règles du jeu tout à fait particulières qui sont, je dirais, balisées par la jurisprudence, dans lesquelles sa marge de manoeuvre est, somme toute, relativement mince.

Alors, imaginez-vous si, par exemple, en cours d'interrogatoire ou de contre-interrogatoire, un membre d'un tribunal maintient une objection à la preuve, limite un contre-interrogatoire, refuse une contre-preuve, imaginez-vous la situation que ça créerait si le Protecteur du citoyen avait juridiction pour réviser ou pour intervenir sur cette décision-là. Vous auriez une demande de suspension d'audience. Vous auriez une demande de référer, donc, au Protecteur du citoyen. Le Protecteur du citoyen entre dans le dossier, veut savoir quelle est la petite histoire du dossier. Il va se demander: Est-ce que c'est raisonnable ou c'est déraisonnable? En fait, son critère d'intervention, ce ne sont pas les règles de justice fondamentale, c'est la lésion. Il va se demander: Est-ce que monsieur est lésé? Est-ce que le tribunal le lèse en l'empêchant de continuer son contre-interrogatoire ou est-ce que le tribunal le lèse en l'empêchant de faire une contre-preuve ou est-ce que le tribunal le lèse en lui demandant d'accélérer le rythme d'audition de ses témoins?

Alors, le Protecteur du citoyen, intervenant dans le dossier à partir de ses propres critères d'appréciation, va vouloir connaître la petite histoire du dossier et ça ne peut pas faire autrement que de changer complètement les règles du jeu. Les parties qui vont vouloir aller chercher des délais vont avoir beau jeu de jouer ce genre de recours là, ne serait-ce qu'à des fins dilatoires. Le membre du tribunal ne saura pas de quelle façon il va pouvoir présider à son audition de façon, je dirais, correcte sans porter atteinte aux droits des parties. Ça va complètement changer la dynamique de l'audition et ça aussi, c'est contrôlable judiciairement.

La procédure est contrôlable judiciairement par le biais du recours en évocation. Il y a donc moyen de faire réviser par les cours de justice les décisions de procédure. Dans certains cas, vous avez voulu que les tribunaux administratifs aient un pouvoir de révision interne. Là où les preuves sont limitées ou là où on découvre de nouvelles preuves après que la décision est

rendue, dans certains cas, il existe des possibilités pour le contribuable de demander au tribunal de reconsidérer sa décision.

Nous préférierions que vous fassiez du cas par cas, si vous avez ce genre de problème là en tête. On apprécierait davantage que vous vous intéressiez à un tribunal particulier, que vous élargissiez son pouvoir de *reconsidération* pour cause si vous voulez que des questions de procédure, par exemple, puissent être reconsidérées par le tribunal. On pense que c'est le genre d'approche que la commission aurait à privilégier plutôt que de, systématiquement, accorder à tout le monde dans le réseau, indistinctement, sans analyse de cas d'espèce, ce droit d'appel automatique; parce que, finalement, c'est de ça qu'il s'agit. Un droit d'appel automatique de toutes les décisions rendues par les tribunaux administratifs. Et, si on parle de décisions de procédure, Dieu sait si, dans le cours d'une audience, il y a un nombre considérable de décisions de procédure rendues. Chaque fois qu'un avocat fait une objection, chaque fois qu'un corps public fait une objection, il y a une décision de procédure rendue.

Alors, après s'être interrogés vraiment sur ce que ça aurait comme conséquences, l'élargissement du mandat du Protecteur du citoyen à la procédure des tribunaux administratifs, on a convenu que c'est aussi un domaine dans lequel il serait préférable que les solutions viennent de l'intérieur du réseau plutôt que par l'introduction d'un second contrôleur externe.

Mme Priest, si vous le permettez, aimerait compléter ma réponse, avec la permission de M. le Président.

Le Président (M. Kehoe): Il ne reste pas beaucoup de temps. Je pense que le temps est presque écoulé mais je ne sais pas si vous avez un autre commentaire. Allez-y, Mme Priest. Go ahead.

Mme Priest: Merci. I would simply make a distinction myself between procedures as they happen in a hearing in that sort of traditional sense of procedures, and procedures in the sense that we are also offices, "bureaux du gouvernement". There are many things that happen that may reflect on our decisions, may reflect on our process, but that are more in terms of what we might call how we do business with the public. In that sense, I personally do not have an objection in terms of, if people are not treated fairly, if there are questions of delays, if there are questions in access to documents, sort of what you might call the procedures of how we, as a business organization, treat things as opposed to procedures within a judicial hearing when we are on the bench.

I would distinguish in one case, I think, if things are being done badly, the Ombudsman is a perfectly reasonable place to go and complain.

But that, I might add, is my personal view.

Le Président (M. Kehoe): Thank you.

M. Gosselin: Si vous me permettez juste de compléter; je crois que la situation actuelle, la législation actuelle permet - selon l'interprétation qu'on en fait - au Protecteur d'intervenir sur les questions dont Mme Priest précisée-ment de parler: les questions de procédure reliées à la gestion du tribunal, à la gestion des dossiers, à la durée des auditions et aux délais. Le libellé actuel de l'article nous semble donner ouverture à l'intervention du Protecteur puisque ce qui n'est pas protégé ou ce qui est exclu en vertu de l'article 18, paragraphe 3, ce n'est que l'acte ou l'omission de l'organisme lorsque cet organisme était tenu d'agir judiciairement, donc à l'intérieur du processus d'adjudication.

Le Président (M. Kehoe): M. le député, avez-vous une autre.. Très courte.

M. Trudel: Là, je vais laisser la chance un peu aux autres parce que...

Le Président (M. Kehoe): Non, mais je pense qu'on va terminer avec vous, si vous en avez une autre...

M. Trudel: Ah! Très bien, oui.

Le Président (M. Kehoe):... et une réponse assez courte, parce que le temps est déjà écoulé.

M. Gosselin: On est à votre disposition..

M. Trudel: Toute expérience faite, lorsque le Protecteur du citoyen avait juridiction, entre guillemets, sur la procédure des tribunaux administratifs, ça n'a pas été l'enfer? Non? Ça n'a pas été terrible pour les tribunaux administratifs, selon votre expérience, selon votre analyse?

M. Gosselin: Il y a eu, à ma connaissance personnelle, des problèmes d'interprétation, à savoir si des questions sur lesquelles le Protecteur désirait intervenir étaient ou n'étaient pas des questions de procédure. Je sais que lorsqu'il s'est agi, par exemple, de délais d'audition, les délais qu'un contribuable doit subir avant que la cause soit convoquée, ça a toujours été interprété, selon la connaissance que j'en ai, là, et sauf erreur, comme des questions sur lesquelles le Protecteur avait juridiction. Et les tribunaux, selon la connaissance que j'en ai - et j'ai été témoin de certaines interventions du Protecteur - ont toujours collaboré parce que les tribunaux ont dit: Ça entre dans le champ de juridiction du Protecteur. Là où c'est plus "touchy", c'est lorsqu'on parle de procédure dans le cadre du processus d'adjudication. C'est ça.

M. Trudel:... comme Mme Priest.

M. Gosselin: C'est ça.

Le Président (M. Kehoe): Sur ce, je dois vous remercier M. Gosselin, Mme Priest, M. Demers, les représentants du Conseil des tribunaux administratifs canadiens pour votre exposé et les réponses à nos questions. Malheureusement, le temps est limité. On aurait discuté bien longtemps de chacune des questions que vous posez mais, malheureusement, le temps n'est pas là. Merci beaucoup et bon retour de voyage. Je demande à la Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec de prendre place et pour ce faire, nous allons suspendre quelques minutes.

M. Gosselin: Merci beaucoup.

(Suspension de la séance à 16 h 17)

(Reprise à 16 h 20)

Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec

Le Président (M. Williams): Bienvenue à la Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec. M. Beaudoin, vous avez une heure pour la discussion et vous avez quinze minutes pour la présentation. Après ça nous allons avoir un échange des deux côtés. Mais avant de commencer, est-ce que vous voudriez vous présenter vous-même et nous présenter votre collègue, s'il vous plaît?

M. Beaudoin (Roger): Oui, bien sûr, merci, M. le Président. Bonjour, messieurs, mesdames, membres de la commission des institutions. Alors, à ma droite, Mme Lucie Dupré, intervenante du groupe Auto-Psy, région de Québec, qui est un organisme membre de notre fédération et moi. Roger Beaudoin, qui suis coordonnateur du comité santé ci services professionnels de la Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec.

Alors, on prend environ 13 ou 14 minutes. Je vais céder la parole à Mme Dupuis, dans un premier temps. Je dois dire tout de suite que je crois que Mme Giguère a dû vous distribuer deux pages supplémentaires au mémoire, qui apportent certaines précisions et qui touchent, entre autres, les questions d'Hydro-Québec qu'on n'avait pas abordées dans notre mémoire. Je cède la parole à Mme Dupré pour commencer

Le Président (M. Williams): Merci, nous avons reçu les deux documents que vous avez mentionnés.

Mme Dupré (Lucie): La Fédération nationale

des associations de consommateurs du Québec est une fédération d'organismes voués à la défense et à la promotion des intérêts des consommateurs et des consommatrices, qui a été fondée en 1978.

Aujourd'hui, la Fédération compte neuf organismes membres, ce qui l'amène à se prononcer sur différents sujets tels que: la santé et les services professionnels, l'agro-alimentation, la téléphonie, l'électricité, l'endettement, le crédit, etc.

Le comité santé de la FNACQ est formé de consommateurs et de consommatrices bénévoles soucieux de s'impliquer pour améliorer la qualité des services dans le secteur de la santé, appuyant leur permanence sur une personne de l'ACEF de Québec et une personne d'Auto-Psy.

La FNACQ tient à remercier tout spécialement Mme Patricia Bisson pour son courage et sa ténacité pour défendre ses droits et ceux de sa famille à des services de santé de qualité et pour avoir, à son corps défendant, aidé à démontrer les problèmes et les insuffisances des recours des usagers en cas des services de mauvaise qualité.

Si la question des recours est abordée aujourd'hui et fait partie de l'agenda gouvernemental, en particulier la question des recours contre les professionnels, c'est en grande partie grâce à Mme Bisson. Alors, nous la remercions au nom des consommateurs et des consommatrices.

En avant-propos à notre mémoire, nous tenons à préciser l'emploi du terme "usager" ou "usagère". En effet, depuis quelques années, on désigne les personnes qui utilisent les services de santé et les services sociaux comme étant des bénéficiaires. Pourtant, on reconnaît de plus en plus que cette appellation comporte des connotations péjoratives et dégage une impression de passivité au regard des services reçus, particulièrement dans le domaine de la santé mentale.

Dans le contexte actuel de réinsertion sociale, la désignation "bénéficiaire" est stigmatisante et peu normalisante parce qu'un usager des services de santé et des services sociaux ne bénéficie pas d'un service, mais il utilise un service sur une base volontaire et en connaissance de cause. C'est pourquoi nous proposons que l'emploi du terme "usager" soit généralisé à l'ensemble des services de santé et des services sociaux. On a présenté cette recommandation dans notre mémoire sur l'avant-projet de loi sur la santé et les services sociaux et nous avons remarqué que, devant la même commission parlementaire, le Protecteur du citoyen demandait, lui également, l'emploi du terme "usager" ou "usagère" en remplacement du terme "bénéficiaire".

La Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec est d'accord avec l'élargissement de la juridiction du Protecteur du citoyen dans le réseau de la santé et des services sociaux. Mais nous pensons également qu'il

faut développer le réseau des organismes communautaires de promotion et de défense des droits dans ce domaine, comme c'est d'ailleurs le cas actuellement dans le secteur de la santé mentale.

Pour une plus grande efficacité de l'utilisation des recours dans le domaine de la santé et des services sociaux, nous comptons sur la complémentarité du Protecteur du citoyen et des groupes de base. C'est donc un système complémentaire de protection des intérêts et de défense des droits que nous proposons. Le Protecteur du citoyen ne devrait pas être la seule instance de recours des usagers et usagères et les organismes de défense de droits et d'aide d'accompagnement devraient également être reconnus.

Pour la FNACQ, cette complémentarité-là, de l'action et des pratiques des organismes de défense des droits et du Protecteur du citoyen, assurerait une meilleure protection des usagers et usagères et une meilleure qualité des soins et des services. Le système mixte de recours que nous proposons laisse ainsi une place importante aux organismes de promotion et de défense des droits qui favorisent dans leurs interventions la prise en charge par les personnes elles-mêmes dans la défense de leurs droits. Ces groupes communautaires devraient, selon nous, être reconnus sur un plan régional et détenir un pouvoir d'enquête et de recommandation.

Par ailleurs, dans l'éventualité où le Protecteur du citoyen aurait juridiction sur les systèmes de santé et de services sociaux au Québec, il ne faut pas oublier que son intervention se limiterait à des recommandations auprès des établissements puisqu'il ne détient pas de pouvoirs décisionnels.

M. Beaudoin: D'autre part, il nous apparaît qu'il est nécessaire, au niveau de la protection des citoyens et des citoyennes dans le domaine de la santé et des services sociaux, qu'il y ait un tribunal administratif. Pour nous, le tribunal administratif pourrait être la Commission des affaires sociales, c'est-à-dire sa division de la santé et des services sociaux, mais à laquelle on donnerait un rôle un peu plus élargi. C'est sûr que c'est intéressant d'avoir des organismes de défense de droits; c'est sûr que c'est intéressant d'avoir le Protecteur du citoyen; mais il ne faut pas oublier leurs limites. Il ne faut pas oublier que ce sont des recommandations que le Protecteur du citoyen fera. Et, qui prendra la décision? La décision sera, soit administrative, soit politique, mais, dans certains cas complexes, au niveau de la clarification des droits en santé et services sociaux, ce serait une bonne chose, selon nous, qu'il y ait un véritable tribunal administratif à la Commission des affaires sociales.

Actuellement, cette Commission de la santé et des services sociaux est très peu utilisée parce que ce sont à peu près seulement les

CRSSS ou les professionnels qui peuvent y avoir accès. Nous, on souhaiterait que le Protecteur du citoyen ou des organismes de défense de droits puissent amener des cas types devant la Commission des affaires sociales pour clarifier les choses au niveau des droits parce que ce n'est pas si simple que ça. C'est toujours arbitraire, de toute façon, de définir un droit dans la réalité et ce n'est pas suffisant d'avoir un pouvoir de recommandation ou de décision, politique ou administratif.

De toute façon aussi, il faut le dire, on ne peut pas parler du mandat du Protecteur du citoyen dans la santé et les services sociaux sans parler des corporations professionnelles et de leur système de discipline et sans parler non plus du système de traitement des plaintes dans le réseau de la santé et des services sociaux parce qu'on ne voit pas le Protecteur du citoyen comme un mécanisme de recours au premier niveau. On le voit plutôt au deuxième ou au troisième niveau. On le voit quand une personne est insatisfaite de quelque chose qui va se passer au premier ou au deuxième niveau.

Il est évident pour nous que, du côté des corporations professionnelles, actuellement, il y a des choses qui sont sur la table, bientôt, qui s'amènent, mais il faut en parler aussi un peu ici parce qu'on aborde la question de la santé et des services sociaux.

Pour nous, l'important, c'est que pour les médecins, entre autres, et les autres professionnels de la santé, ce ne soit pas seulement au niveau du système disciplinaire des corporations qu'on demande des comptes, auquel un consommateur ou une consommatrice puisse s'adresser, mais également au niveau du réseau public de la santé et des services sociaux dans des systèmes de plaintes qui ne sont pas contrôlés par des professionnels et qui doivent être indépendants des professionnels qui peuvent être un lien avec l'administration mais pour lesquels il doit y avoir des mécanismes d'appel qui peuvent, évidemment, passer en partie par le Protecteur du citoyen.

Au niveau des corporations professionnelles, notre réflexion n'est pas terminée. On est un peu embêtés de parler aujourd'hui de santé et de services sociaux et du Protecteur du citoyen parce que c'est en trois blocs. Le questionnement est en trois blocs. Il y a un projet de loi 120 qui parle de santé et de services sociaux. Là-dedans, il y a des choses sur le système de traitement des plaintes. Il y a des propositions par le ministre Savoie sur le système disciplinaire et, ici, le Protecteur du citoyen. Nous, ce qu'on pense, c'est que de toute façon, dans le système disciplinaire, il doit y avoir un ombudsman, une fonction d'ombudsman. Ça lait plusieurs années qu'on pense que ça devrait être l'Office des professions du Québec qui l'assume, mais si l'Office des professions du Québec ne veut pas l'assumer ou si le gouvernement ne lui

donne pas ce rôle-là, ça pourrait être le Protecteur du citoyen. Mais la fonction d'ombudsman doit être là et doit être importante pour protéger les consommateurs et consommatrices.

Mme Dupré: Alors, concernant d'autres questions qui étaient dans le document de présentation, concernant le mode de nomination du Protecteur du citoyen, la FNACQ se questionne sur l'objectivité et la représentativité du processus actuel. Le fait que le Protecteur du citoyen soit nommé par les deux tiers de l'Assemblée nationale, et sur proposition du premier ministre, ne favorise pas, selon nous, le consensus large, surtout lorsqu'on sait que les deux tiers des membres peuvent être issus d'un même parti politique. La FNACQ suggère que ce soient des organismes non gouvernementaux, des groupes d'usagers, les organismes de promotion et de défense des droits et des citoyens qui soient invités à remettre une liste de noms de personnes à être soumise au premier ministre pour le poste de Protecteur du citoyen. De plus, on suggère que le processus de nomination s'effectue par un vote des trois quarts de l'Assemblée nationale.

D'autre part, la FNACQ appuie les recommandations faites par le Protecteur du citoyen au regard de son indépendance financière. Pour accroître son autonomie et sa liberté d'action et éviter tout conflit d'intérêts, le Protecteur du citoyen devrait dorénavant relever directement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne les demandes et l'octroi des budgets de fonctionnement.

Un des aspects à l'étude touche l'accessibilité au Protecteur du citoyen. Pourtant, selon nous, avant de se demander s'il s'agit d'un recours suffisamment et également accessible à tous, il faut d'abord examiner s'il s'agit d'un recours suffisamment connu. Selon nous et au niveau de nos groupements, il semble bien que non. En effet, une bonne majorité de citoyens ignorent l'existence du Protecteur du citoyen ou, s'ils en ont entendu parler, ils ne saisissent pas vraiment quelles sont ses fonctions. On a plutôt tendance, d'après des impressions recueillies auprès de nos groupes membres, que cette institution est moins connue également dans les régions éloignées des grands centres.

Ce qu'on propose, dans un premier temps, c'est qu'il y ait plus d'information qui soit distribuée sur le rôle et les fonctions du Protecteur du citoyen, un peu partout dans l'ensemble des régions. Il sera alors possible d'évaluer l'impact des services offerts en région et ce, avant d'établir des bureaux régionaux, si cela devait s'avérer nécessaire dans certains cas. Le processus de régionalisation pourrait être réalisé par la suite sur la base d'une évaluation de la nécessité de cette mesure-là. L'idée est en fait de consolider le recours et de le rendre accessible à la population avant d'engager des sommes

importantes dans la régionalisation.

D'autre part, concernant l'apport du député, on a pris position en faveur de l'accès direct au recours au Protecteur du citoyen, comme c'est le cas actuellement, sans avoir à passer par le député. Il ne faut pas se cacher qu'un député relève d'un parti politique et que ses interventions sont bien souvent liées à la ligne de parti. Si l'on se questionne sur l'indépendance du Protecteur du citoyen, pourquoi alors parler d'une possible collaboration avec les députés? Nous croyons qu'il faut dissocier complètement ces deux instances-là.

D'autre part, nous voyons d'un bon oeil que les interventions du Protecteur du citoyen se fassent selon une approche systémique et préventive tout en ne négligeant pas le traitement des plaintes individuelles. Pour que le recours au Protecteur du citoyen soit efficace et crédible, il faudrait que les recommandations sur un dossier individuel puissent s'appliquer à toutes les personnes aux prises avec la même situation car, selon nous, les plaintes individuelles touchent bien souvent des centaines, sinon des milliers de personnes. En ce sens, une intervention qui se limite au cas par cas restreint passablement le pouvoir d'intervention du Protecteur du citoyen.

M. Beaudoin: Pour faire suite et pour conclure, en trois ou quatre minutes, nous pensons qu'effectivement, comme c'est suggéré dans le document de consultation, un comité parlementaire spécial permanent pourrait exister pour les cas où les recommandations du Protecteur du citoyen ne sont pas suivies, parce qu'il y a des recommandations du Protecteur du citoyen qui nous semblent pertinentes et qui n'ont pas nécessairement des suites. Alors, ce serait intéressant d'avoir un comité spécial.

D'autre part, dans certains cas, le Protecteur du citoyen pourrait effectivement entreprendre des poursuites devant les tribunaux. Nous pensons que ça n'arriverait pas nécessairement très souvent, mais ça pourrait être le cas dans certains cas limités. Par contre, on ne voudrait pas que le fait de dire ça, ça veuille dire que le gouvernement ne bonifierait pas le régime actuel du programme d'aide juridique en se disant: On a réglé le problème vu qu'on a donné la possibilité au Protecteur du citoyen d'amener quelques cas types devant certains tribunaux. Parce que nous considérons qu'actuellement le programme d'aide juridique est vraiment très déficient pour l'accès à la justice, l'accès à un avocat, pour les gens à faible revenu et à modeste revenu qui ne sont pas des personnes assistées sociales ou à très faible revenu. Là, il y a un problème parce que ce sont des gens qui n'ont carrément pas les moyens de se payer les services d'un avocat. Donc, il y a une partie de plus en plus grande de la population qui n'a pas accès à un minimum d'aide au niveau juridique. Donc, on ne voudrait surtout pas qu'on oublie cette dimension-là du

problème.

Oui, bien sûr, que le Protecteur du citoyen aille devant les médias dans certains cas, pour quoi pas? Non seulement ça peut parfois accélérer les choses au niveau des recommandations mais, en plus, ça aide à faire connaître à la population son rôle, son indépendance et aussi son point de vue, et ça nous semble très intéressant.

On l'a déjà dit: Oui, la santé et les services sociaux. Oui, il faut clarifier les recours dans les corporations professionnelles et au niveau public de la santé et des services sociaux. On le répète. Par contre, au niveau des **ombudsmans** dans les hôpitaux, nous, ce qu'on dit, c'est que les **ombudsmans** qui sont payés par les hôpitaux, ce n'est pas tout à fait des **ombudsmans**. On pourrait appeler ça des chargés de plaintes. Ce sont des gens qui relèvent des hôpitaux, qui relèvent des établissements. Ce n'est pas la même chose que le Protecteur du citoyen qui est un mécanisme et une ressource extérieure. On n'est pas contre les **ombudsmans** d'hôpitaux; c'est juste qu'on dit qu'il ne faut pas mélanger les choses. Un **ombudsman** d'hôpital ou d'établissement peut aider à améliorer la discipline interne, la qualité des services, etc., et peut-être diminuer le nombre de plaintes qui pourraient se ramasser au niveau du Protecteur du citoyen. Ça peut être très bien mais ce n'est pas la même chose et il ne faut pas que la population pense non plus que c'est la même chose en termes d'information.

Au niveau d'Hydro-Québec, tout ce qu'on peut dire là-dessus, c'est qu'on est présents depuis des années dans le dossier, c'est-à-dire les problèmes de facturation, les problèmes de coupure d'électricité, entre autres l'hiver, aux gens à faibles revenus qui ne réussissent pas à payer leur facture, etc. Écoutez, actuellement, depuis environ un an et demi, il y a un commissariat aux plaintes concernant les distributeurs d'électricité qui a été mis sur pied. On manque un peu de données pour évaluer ce service-là. Il nous semble bien parti, selon ce qu'on a lu jusqu'à maintenant dans son rapport. On a bien aimé son intervention pour dire: Écoutez, quand même, les coupures d'électricité l'hiver, Hydro-Québec, y aurait-il moyen de faire ça autrement? Parce que nous, ça fait des années qu'on se bat justement pour essayer de régler ce problème-là. Pour le moment, on a tendance à laisser la chance au cœur, sauf qu'on préférerait que le commissaire aux plaintes, dans ce cas-là, comme le Protecteur du citoyen, soit nommé par l'Assemblée nationale par le gouvernement parce que ça nous semble vraiment quelque chose qui ressemble à un protecteur du citoyen.

Et, oui, nous sommes d'accord pour qu'il se prononce, le Protecteur du citoyen, sur le mérite des décisions des tribunaux administratifs. Et, oui, on pense que ça peut aider la question de la suspension de la prescription. Et, oui, que les fonctionnaires puissent donner l'information sur

le recours au Protecteur du citoyen.

En conclusion, je vous dirai que c'est important, ces choses-là: le Protecteur du citoyen, des organismes de défense de droits, des bons systèmes de traitement de plaintes internes et tout ça. Mais ce qui se passe actuellement, c'est qu'il y a une partie des gens dans la population du Québec, qui s'appauvrissent; il y a une augmentation de la précarité de l'emploi; il y a de plus en plus de gens qui se sentent de moins en moins des citoyens et des citoyennes avec des droits égaux aux autres. Et ça, c'est aussi un problème. Ce n'est pas avec un Protecteur du citoyen ou avec des Protecteurs du citoyen et en multipliant les organismes de défense de droits qu'on va régler tous les problèmes. Ils sont importants. Mais on doit aussi travailler de façon que les gens qui sont dans la pauvreté, qui sont dans des situations précaires, puissent en sortir et puissent développer une dignité et un sens de la citoyenneté qui doit être assumé par l'ensemble de la collectivité. À ce moment-là, on aura davantage de citoyens et de citoyennes qui vont être au courant de leurs droits, qui auront moins d'hésitations à les défendre et qui vont se sentir responsables mais aussi respectés, ce qui n'est pas toujours le cas, malheureusement.

Donc, là-dessus aussi il faut agir, diminuer la précarité de l'emploi et travailler pour le développement de l'emploi pour lutter contre la pauvreté. Parce que, c'est évident que ces gens-là ont de moins en moins de droits et, en même temps aussi, il faut améliorer le programme d'aide juridique; ça nous semble essentiel. Ce serait notre conclusion, en attendant vos questions.

Le Président (M. Williams): Merci beaucoup, M. Beaudoin et Mme Dupré, de votre excellente présentation. Maintenant, nous allons commencer la période de questions avec le député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue.

M. Trudel: Merci, M. le Président. À mon tour, je veux remercier la Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec d'avoir pris le temps et l'attention de bien étudier les questions que nous avons soumises au public et de nous donner leur opinion et leurs arguments eu égard à l'une ou l'autre des questions que nous avons soulevées par rapport au mandat et à l'exercice de ce mandat du Protecteur du citoyen. C'est important qu'on ait votre point de vue parce que, lorsqu'on s'appelle la Fédération nationale des associations de consommateurs, vous seriez comme le regroupement national des usagers - pour reprendre votre terme - au départ. Alors, vous représentez, vous êtes le grand usager des usagers en matière de recours et de traitement des plaintes.

Une toute petite question de concordance, d'abord, et ce n'est pas dans un objectif de

confrontation. Mme Dupré, vous êtes intervenante à Auto-Psy de Québec...

Mme Oupré: Oui.

M. Trudel: ...et Auto-Psy provinciale est venue nous dire qu'elle n'était pas d'accord. Écoutez, je ne suis pas pour vous trailler puis vous étirer jusqu'au bout si vous êtes du groupe dissident, etc., mais juste un petit mot d'explication, je m'en satisferai. Je pense que vous vous attendiez à cette question-là, à voir vos sourires, là.

Des voix: Ha, ha, ha!

Mme Dupré: Oui. C'est ça. Non, la chicane a eu lieu avant.

Des voix: Ha, ha, ha!

Mme Dupré: Effectivement, on est le groupe dissident. En fait, c'est ça, ce qu'Auto-Psy provinciale a décidé de présenter dans son mémoire; c'est qu'ils se sont posé la question... Ils n'ont pas voulu statuer sur l'efficacité ou l'accessibilité au recours au Protecteur du citoyen; ils se sont d'abord posé la question: Est-ce que ça vaut la peine d'avoir un autre recours quand on regarde les recours qu'on a actuellement, puis qui sont plus ou moins efficaces?

Chez nous, à Auto-Psy région de Québec, on s'est posé la même question sauf qu'on n'a pas voulu nécessairement se fermer une porte. C'est vrai que les recours sont... Quand on regarde au niveau des établissements, le système de traitement des plaintes n'est pas très in dépendant de l'établissement; quand on regarde le système de traitement des plaintes, dans les CRSSS, il est plutôt inefficace, à notre avis. On s'est dit: Pourquoi pas un recours de troisième ligne? On n'a pas voulu se fermer la porte, nous, à ça, sauf qu'on se disait: Ça devrait se faire en complémentarité avec des organismes régionaux qui s'occupent de promotion et de défense des droits, comme c'est déjà le cas en santé mentale. On s'est dit qu'une complémentarité, ce serait intéressant mais que le recours au Protecteur du citoyen, en dernière instance... En tout cas, nous, c'était là-dessus notre dissension.

M. Trudel: Très bien, merci; ça va. Ça nous donne la relativité de la position et comment ça s'est pris, comme décision.

J'aimerais tenter un effort pour éclaircir davantage votre position quant à l'élargissement du mandat, notamment en matière de santé et de services sociaux. Je dois vous dire que le plus explicite de vos documents sur la position, c'est votre communiqué de presse puisque, dans le mémoire, vous nous remettez quasiment la décision sans trop trop vous prononcer. Alors, ce

que vous dites, c'est: Il faut toujours s'assurer, au départ, que les associations de défense et de promotion des droits,, ce soit bien intégré et que ce soit bien soutenu dans le système si on veut en arriver à un traitement des plaintes et des recours qui soit effectif.

Deuxièmement, vous souhaitez que les mécanismes de traitement et de recours de premier niveau garantissent davantage l'impartialité de ceux et celles qui auront à traiter les plaintes.

Troisièmement, vous dites: Nous pouvons reconnaître et nous reconnaissons qu'il faudrait élargir - et là, je vous demande de prêter attention - le mandat du Protecteur du citoyen comme élément de dernier recours ou de troisième recours. Cependant, ce faisant - et là, nous sommes obligés de mêler la proposition du ministre Côté, du ministre de la Santé et des Services sociaux, pardon, par son projet de loi 120 - vous trouvez inacceptable que l'on retire la juridiction de la Commission des affaires sociales en matière d'appel au profit du Protecteur du citoyen.

Alors, si je répète ça au sens positif, vous dites: association de défense des droits, mécanismes corrects au niveau des établissements de premier niveau, Protecteur du citoyen, mais aussi Commission des affaires sociales pour trancher en cas de litige puisque le Protecteur du citoyen n'a qu'un pouvoir de recommandation. Est-ce que le spectre de votre position est clair quand je l'exprime comme ça?

M. Beaudoin: Moi, je dirais que vous avez bien... Je pense que vous avez même mieux dit que nous, ce qu'on voudrait. Le problème qu'on a, comme je l'ai dit, c'est qu'on essaie de travailler à trois niveaux. Et on n'a pas terminé nos propositions précises sur le projet de loi 120 au niveau du système de traitement des plaintes dans le réseau parce qu'on avait déjà travaillé sur un projet, mais il a été comme balayé et il faut un peu refaire nos devoirs à très court terme.

Deuxièmement, on a des propositions au niveau des corporations professionnelles; on est en train de les examiner. On a des idées là-dessus, mais ce n'est pas tout à fait terminé. Alors, effectivement, ça explique jusqu'à un certain point une certaine ambiguïté de notre point de vue; sauf que, quand vous l'exprimez, ce n'est pas très ambigu.

Sur la question de la Commission des affaires sociales, alors, nous, ce qu'on dit, c'est que d'après plusieurs intervenants, d'après des gens, par exemple des personnes assistées sociales ou des personnes qui sont passées à la Commission des affaires sociales sur des questions de curatelle, des questions de cure fermée, il nous semble que la Commission des affaires sociales, dans certaines divisions, fait un bon travail qui protège effectivement, dans la plupart

des cas, les accès à des droits. Évidemment, c'est un tribunal. Alors, il y a des gens, quand même, qui peuvent être lésés par des décisions là-dedans. Mais il nous semble que ça fait un bon travail.

(16 h 45)

Et il nous semble que, s'il n'y a pas de tribunal qui prend une décision, qui va la prendre? Qui va la prendre? Ça va être l'administration, soit de l'établissement, soit régionale ou ça va être une décision politique si jamais quelque chose vient dans le public et, bon, il y a un raffut, etc. À un moment donné, le ministre, M. Côté lui-même dit: Le dernier recours dans le système de la santé, c'est le ministre. Nous disons: Oui, possiblement, mais pourquoi ne pas penser que la division des services de santé et des services sociaux de la Commission des affaires sociales pourrait servir à trancher des choses comme ça?

Je pourrais vous donner un exemple. Je ne sais pas s'il est farfelu. C'est une question complexe. C'est une femme dont le mari a eu un accident - je vais essayer d'être bref - et qui s'est ramassé dans le coma; ils ont appelé ça un coma vigíl. Alors, les spécialistes ont dit: Cette personne-là n'est pas réhabilitable, il faut l'envoyer dans un endroit de soins prolongés. L'épouse a signé pour qu'il aille dans un établissement de soins prolongés mais, par la suite, elle s'est rendu compte que sa situation se dégradait et elle s'est rendu compte aussi qu'à l'hôpital de soins prolongés, on ne faisait pas de stimulation de cette personne-là parce qu'ils disaient: Ça ne sert à rien, elle est dans un coma vigíl. Alors, tout le monde lui disait: Écoutez, madame, ce qu'il faut faire, c'est consulter un travailleur social ou un psychologue parce que vous n'acceptez pas que votre mari soit, à toutes fins pratiques, un légume, ou qu'il soit mort d'une certaine manière; vous ne l'acceptez pas. Arrêtez de vous battre, vous êtes malade; vous n'acceptez pas quelque chose qui est là. Cette femme-là, par contre, disait: Non, ça n'a pas de bon sens, il doit y avoir une erreur médicale. Peut-être qu'elle avait un peu de difficulté à accepter une réalité, mais en même temps, est-ce que cette personne-là n'avait pas le droit d'avoir un deuxième diagnostic pour son mari, un deuxième diagnostic indépendant? Elle était dans une région où il y avait peu de ressources, où les spécialistes en chirurgie cérébrale étaient tous dans une même équipe. Elle se disait: Bien, ça n'a pas de bon sens, je ne peux pas demander une expertise à ces mêmes gens-là, parce que c'est le "chum" d'Untel, etc. Et même sans penser qu'ils me veulent du mal, est-ce qu'ils vont être capables d'être objectifs? Ils vont peut-être avoir entendu parler du cas, ils vont peut-être avoir lu le dossier, ils vont peut-être dire: Est-ce que ce n'est pas une bonne chose?

Cette femme-là est allée au bout de son affaire mais il a fallu qu'elle aille se battre

contre l'administration de l'établissement. Il a fallu qu'elle prenne un avocat, qu'elle dépense de l'argent, qu'elle réussisse à trouver une place dans un établissement dans une autre région et qu'elle fasse tout ça. Finalement, dans l'autre région, le deuxième diagnostic, c'était: Oui, c'est un coma **vigil**, il n'y a rien à faire avec ça.

Mais est-ce qu'elle n'avait pas le droit de l'avoir? Pourquoi est-ce qu'elle devait se battre pour l'avoir? Elle avait déposé une plainte au niveau du CRSSS mais, finalement, ça s'est traité en catimini. Et bon, madame, au fond, vous avez besoin d'un travailleur social. Est-ce qu'une question comme ça ne devrait pas être discutée? À ce **moment-là**, cette personne-là aurait pu aller peut-être dans les médias; elle ne l'a pas fait et on ne sait pas exactement où elle en est actuellement. Sauf que nous, à partir du moment où elle avait eu au moins son deuxième diagnostic, **on a arrêté ça là**.

Mais vous comprenez à ce moment-là ce que c'est. Est-ce qu'il faut payer des avocats pour aller devant les tribunaux bien immenses, etc., pour trancher sur des droits qui peuvent être des fois simples et des fois un peu complexes? C'est sûr que ça peut se dire au niveau politique, mais est-ce qu'il n'y a pas... D'ailleurs, peut-être que je donne un exemple trop complexe. Il y aura peut-être d'autres exemples.

Mais l'important, pour nous, c'est qu'il y ait une forme de tribunal qui développe une espèce d'expertise et une espèce de jurisprudence. Même si ce n'est pas tout à fait la cour en tant que telle, comme disaient nos prédécesseurs, ce n'est pas tout à fait la même chose que la justice. Ce n'est pas tout à fait la même chose.

M. Trudel: Non, quant à moi, votre exemple n'est pas trop complexe. Il est parfaitement **illustratif** de situations qui peuvent très bien se présenter en matière de soins de santé ou de services sociaux. Ça **m'apparaît** évident qu'on aura... On ne peut pas faire autrement que de penser que ça va apparaître, ce type de cas, et que ça apparaît nécessairement, compte tenu de la **complexité** et de la nature même des actes qui sont posés dans le système de la santé et des services sociaux.

Ce que vous dites donc, c'est... Je vais quasiment me servir de votre illustration. Par rapport à cet exemple-là, donc, il y aurait un très grand souhait que le Protecteur du citoyen ait un mandat. Le Protecteur du citoyen aurait bien pu agir avec célérité. Quand on connaît la façon de fonctionner et le nombre de jours ou de semaines qui sont utilisés en général pour rendre des décisions, on aurait pu avoir une accélération ou, en tout cas, s'approcher de recommandations qui auraient été de nature à supporter la requête de la plaignante ici.

Ce que vous dites, vous autres, c'est: Permettons concurrentement, en quelque sorte, à la Commission des affaires sociales de recevoir

ce type de plaintes pour que quelqu'un quelque part puisse dire aux usagers et usagères du système: Il y a un endroit où quelqu'un juge. Et que ce ne soit pas nécessairement, cependant, la première instance qui ait à se prononcer. C'est exact ça?

M. Beaudoin: C'est ça, c'est ça. Effectivement, une fois que la recommandation du Protecteur du citoyen, par exemple, ne s'applique pas, bien, qu'est-ce qu'il va faire? Il va en parler dans les journaux? Il va faire une recommandation dans son rapport annuel? Ça sera peut-être plutôt qu'il présenterait le cas type à la Commission des affaires sociales. Bon. Écoutez, nous, ce qu'on dit, c'est que pour éviter l'inondation des cas à la Commission des affaires sociales, il faudrait que ce soit comme des cas types. Et pour que ce soient des cas types, il faudrait que ce soit pris en charge par le Protecteur du citoyen ou par un organisme de défense de droits. Et, à notre avis, à ce moment-là, ce sera beaucoup plus pesé, le pour et le contre. Est-ce qu'effectivement on est en face d'une espèce de cas type? Et, à ce moment-là, la Commission des affaires sociales, au niveau de la santé et des services sociaux, pourrait quand même être efficace. Ceci dit, on n'est pas des spécialistes en droit. Ça, c'est clair. Mais, en tout cas, nous, on pense que ce serait quelque chose à explorer de façon très attentive par nos élus et par des spécialistes en termes de contentieux.

M. Trudel: C'est intéressant, cette suggestion. C'est la première fois qu'elle arrive devant cette commission, que des organismes de défense et de promotion des droits ou le Protecteur du citoyen seraient appelés à porter des cas devant des tribunaux quasi judiciaires ou les tribunaux administratifs, ici, le cas échéant, à la Commission des affaires sociales. C'est un élément intéressant dans la considération que nous aurons à faire en termes de recommandations sur le mandat du Protecteur du citoyen. Bon. Le temps file, il ne faut pas...

M. Lafrance: Est-ce que vous me permettez une question sur le même sujet?

Le Président (M. Williams): Oui, bien sûr. Bien, je ne sais pas si...

M. Lafrance: En le réalisant... j'aimerais... Parce que vous réalisez aussi que le Protecteur du citoyen, dans le moment, a dit qu'il réussissait à régler 99 % des dossiers, comme il le fait présentement. Alors, vous recommandez ça en dépit de cet état de fait là, qu'il règle 99 % des dossiers?

M. Beaudoin: Écoutez, pour le moment, 99 % des dossiers; mais quand il va mettre les pieds dans le domaine de la santé et des services

sociaux, si c'est ça qui se passe, sans doute qu'il va y avoir une collaboration à beaucoup de niveaux, mais il va rester encore des choses qui ne seront pas réglées. Et ces choses-là ne sont pas toujours nécessairement des choses qui vont toucher seulement les individus. Le 1 % des recommandations du Protecteur du citoyen, là, qui n'est pas suivi, est-ce que c'est 1 % d'un nombre de personnes qui ont déposé une plainte ou bien est-ce qu'il y a des gens qui ont déposé des plaintes et que, de façon systémique, comme il est dit dans le document, est-ce que ce 1 % de recommandations là, qui n'est pas suivi malheureusement, ça touche possiblement des milliers de personnes? Alors, c'est quand même quelque chose d'important. Alors, effectivement, on préférerait qu'il y ait un tribunal, de toute façon.

M. Lafrance: Je vous remercie.

Le Président (M. Williams): M. le député de Chapleau pour continuer.

M. Kehoe: Juste une question sur le même sujet. Vous, vous recommandez que le Protecteur du citoyen puisse entreprendre des poursuites judiciaires. Plusieurs organismes qui ont comparu devant nous autres disent justement le contraire, que ce soit le Barreau, l'aide juridique, ainsi de suite. C'est une chose qui est controversée sans aucun doute, mais les raisons principales sont les questions de dédoublement de services, de coûts, les retards et ainsi de suite. Est-ce que vous, vous avez étudié cette possibilité, ce que serait le résultat de ça si, effectivement, le Protecteur du citoyen avait le pouvoir d'entreprendre des procédures judiciaires?

M. Beaudoin: Peut-être deux remarques. Premièrement, sur la question qu'on vient juste d'aborder, de la Commission des affaires sociales, ça peut être de porter un cas devant la Commission des affaires sociales, mais ce n'est pas une poursuite en tant que telle. C'est qu'on amène un cas type sur des droits ou des accès à des services ou des problèmes qu'on a eus au niveau de la santé et des services sociaux pour que ce soit tranché. Cette personne-là, est-ce qu'elle avait droit à ci ou avait droit à ça, ou n'y a-t-elle pas droit; Et, normalement, il devrait y avoir ajustement systémique, en tout cas, à moins que ce ne soit un cas très, très unique. Donc, ce n'est pas une poursuite judiciaire; c'est amener un cas type devant un tribunal qui va trancher.

Deuxièmement, oui, on était d'accord aussi au niveau des poursuites. Sans avoir beaucoup approfondi la chose - on n'a pas eu le temps de faire l'enquête là-dessus - on s'est dit: Bien, pourquoi pas? Si le Protecteur du citoyen, ça peut aider dans certains cas des gens, des citoyens et qu'il y a des recommandations qui sont quand même importantes qui ne sont pas

suivies, pourquoi pas? Pourquoi pas le Protecteur du citoyen? Mais ce qu'on dit aussi, c'est d'améliorer le régime d'aide juridique pour que les citoyens et les citoyennes eux-mêmes, surtout ceux qui sont à revenu modeste, puissent aussi faire ces démarches-là sans nécessairement avoir le Protecteur du citoyen avec eux-autres.

M. Kehoe: Ce n'est pas seulement ça la question. Si les services d'aide juridique, les critères d'aide juridique sont augmentés de sorte qu'il y ait plus de monde qui puisse avoir ces services-là, à ce moment-là, est-ce que vous préconisez encore que le Protecteur du citoyen ait le droit de prendre des procédures judiciaires quand même?

M. Beaudoin: Quand même, l'un ou l'autre. Mais on ne pense pas que le Protecteur du citoyen, de toute façon, même s'il a ce pouvoir-là, l'utilise énormément. C'est vraiment pour des cas types alors que si l'aide juridique est améliorée, à ce moment-là, ce sera plus des individus qui pourront quand même pousser un peu plus la défense de leurs droits plus individuels et sur ça, on est d'accord aussi. Mais on pense que le Protecteur du citoyen n'abusera pas de cette possibilité-là.

Le Président (M. Williams): Allez-vous continuer? M. le député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue.

M. Trudel: Juste un petit commentaire sur ce que le député d'Iberville demandait comme question, avec une très grande acuité et d'une façon très claire. On pourrait dire aussi que si nous allions dans cette direction et qu'il restait seulement 1 %, ça voudrait dire que ce serait très, très peu utilisé en matière de recours auprès (Je la Commission des affaires sociales. Il faut aussi tenir ce raisonnement. Du dédoublement qu'il faut éviter, je suis tout à fait d'accord; mais la petite marge qui ne se règle pas, ça nous traduit aussi qu'il y aurait une utilisation - je ne peux pas voir autrement - très très peu fréquente mais peut-être systémique des décisions qui seraient soumises là-dessus. Mais ça, c'est une question d'appréciation.

Je veux revenir sur le mécanisme annoncé en matière de traitement des plaintes dans le système de santé et des services sociaux, dans le projet de loi 120. Je pose les questions ici et je tiens compte du fait que votre réflexion au niveau de votre organisme n'est pas terminée là-dessus. C'est un cadre supérieur de l'établissement ou de la régie régionale qui serait dorénavant chargé de recevoir, de traiter et de rendre décision en matière de plaintes ou de recours sur des droits dans le système de santé et des services sociaux. Est-ce que ça vous apparaît acceptable qu'à ces deux premiers niveaux ce soit quelqu'un de l'administration des services con-

cernés qui puisse se prononcer ou on pourrait prendre la question de l'autre bout est-ce que les garanties d'indépendance sont suffisantes pour s'assurer que les plaintes seront traitées équitablement et surtout de la décision qui sera prise eu égard à ces plaintes?

Mme Dupré: O. K. Au niveau des établissements où il y a un cadre supérieur qui s'occupe du système de traitement des plaintes, nous, on n'y voit pas d'inconvénient. C'est sûr que cette personne-là est engagée par l'hôpital, donc elle a peu de marge de manoeuvre et peu d'indépendance. Mais pour nous, c'est une façon pour que les établissements se responsabilisent concernant les services qu'ils offrent. Alors, comme recours de premier niveau, on n'y voit pas d'inconvénient. Comme le disait Roger Beaudoin tantôt: Peut-être que, justement, ça va limiter le nombre de plaintes qui vont se rendre à un deuxième et à un troisième niveau; sauf qu'on ne voit pas ça comme étant le seul recours.

C'est pour ça aussi qu'on dit toujours qu'on aimerait qu'il y ait des organismes communautaires qui font la défense des droits qui puissent également être reconnus, que ce soit au niveau régional, mais qu'il y ait des budgets qui leur soient alloués. Également au niveau de la deuxième instance qui est la régie régionale, encore là, on n'y voit pas d'inconvénient, même si l'on voit le peu d'efficacité - en tout cas, si je peux parler pour la région de Québec - que ça a. On est d'accord avec ça mais on en voit les limites et c'est pour ça aussi qu'on insiste pour qu'il y ait des organismes qui s'occupent de promotion et de défense des intérêts des usagers des services de santé et des services sociaux.

(17 heures)

M. Beaudoin: Dans le cadre de l'avant-projet de loi sur la santé et les services sociaux, on avait proposé un modèle. J'aurais peut-être dû vous l'apporter; je ne l'ai même pas ici. C'était ce qu'on appelait un office de protection des droits des usagers et usagères des services de santé et des services sociaux, qui était quand même quelque chose de complexe, mais qui reposait beaucoup, beaucoup sur des organismes communautaires mais aussi sur une espèce d'office vraiment indépendant des établissements et des producteurs de services. C'est ça qui est le problème; c'est l'indépendance, surtout. Mais, disons qu'on s'est dit que c'est peut-être ça qu'on aurait préféré mais que, pour les années quatre-vingt-dix, on n'est pas vraiment dans le bon temps pour proposer des choses comme ça. Le gouvernement n'avait pas l'air très intéressé à un modèle comme ça. Et aussi, au niveau des cadres de la planification du ministère de la Santé, on s'est dit: Bien, on va y repenser; on va essayer de travailler plus sur ce qui est possible, maintenant, pour améliorer des choses.

Vous avez bien compris les principes, de toute façon. C'est qu'il doit y avoir une forme

d'indépendance quand il y a des recours. Il peut y avoir de l'autorégulation, de l'autoévaluation et de l'autodiscipline, et tant mieux, bravo! Mais il faut qu'il y ait autre chose. C'est là que le Protecteur du citoyen, les organismes communautaires de défense de droits et le tribunal administratif dans certains cas particuliers, doivent être présents, mais aussi un comité des plaintes, par exemple, dans des établissements, au niveau régional aussi, des usagers qui sont au comité des plaintes - si l'établissement est suffisamment gros pour ça - et des rapports précis sur le suivi des plaintes qui se passent à un moment donné devant le conseil d'administration de rétablissement. Ce sont ces choses qu'on va vous préciser dans pas très longtemps et qu'on a déjà, de toute façon, pensées un peu, parce que ce n'est pas suffisant, un cadre supérieur.

La seule chose qu'on pourrait dire c'est que, quand même, on dirait qu'ils ont fait passer les responsables des plaintes à un niveau hiérarchique un petit peu plus élevé. Alors, c'est sûr qu'il y a des chances que ça soit des gens qui auront plus le sentiment d'un pouvoir dans l'organisation. Ils vont peut-être moins traiter en catimini des choses, peut-être. Je dis bien peut-être.

M. Trudel: Alors, c'est: Oui, mais

M. Beaudoin: Oui, mais c'est insuffisant.

M. Trudel: D'accord. C'est parce qu'il faut comprendre ça des deux façons. C'est: Si l'insuffisance n'est pas comblée, le oui n'est plus valable.

M. Beaudoin: Exact.

M. Trudel: Dans ce qui nous est proposé, la condition nécessaire que vous mettez n'est pas là. Alors, on ne peut pas dire oui, ça c'est bon et, après ça, on va discuter du recours externe. Vous dites: Ça, c'est bon, mais à condition qu'il y ait un recours externe.

M. Beaudoin: Exact.

M. Trudel: Qu'est-ce que vous pensez du fait que, maintenant, il faudra que la plainte soit formulée par écrit?

M. Beaudoin: Disons que le "par écrit", voyez-vous... Bon, j'en glisse un petit mot mais peut-être pas précisément. Dans le texte, je parle d'analphabétisme fonctionnel. Le problème, avec les structures un peu bureaucratiques, si on peut dire, c'est qu'on doit toujours passer par des formules, des formulaires, etc. et un contact avec un fonctionnaire. C'est qu'il y a une partie de la population, particulièrement les gens peu instruits, qui ont de la misère avec ça, beaucoup.

Alors, c'est sûr que le rôle, entre autres, des organismes régionaux et aussi des organismes communautaires de défense de droits, c'est également d'aider les gens à formuler leurs plaintes. Que ce soit par écrit à un moment donné, je pense que c'est nécessaire que ce soit transcrit de façon claire. Mais il doit y avoir de l'aide pour ces gens-là, d'une part, et, d'autre part, il peut même y avoir des fonctionnaires qui aident carrément les gens. Parce que, malheureusement, je ne dis pas tous les fonctionnaires, mais il y a certains types de fonctionnaires qui ne se rendent pas compte des difficultés que ça pose et qui vont se dire: Bien, écoutez, ce n'est pas ma responsabilité à moi de remplir un formulaire, hein? Remplissez-le. Sauf que la personne à qui il a dit de remplir un formulaire, il ne la revoit plus dans ces cas-là.

Donc, ça prend des mécanismes d'aide et d'accompagnement. Au niveau des corporations professionnelles, par exemple, il faut, entre autres, que la fonction d'ombudsman, dont nous pensions que ce serait l'Office des professions du Québec, mais, en tout cas... Si le gouvernement nous dit que l'Office des professions du Québec, ça ne marche pas, que ça va être le Protecteur du citoyen, on va peut-être y penser. Pour nous, c'est la fonction qui est importante, l'ombudsman, mais, dans la fonction, on voyait concrètement de l'aide et de l'accompagnement au niveau des gens pour les plaintes et ça comprenait carrément d'aider les gens à écrire des plaintes.

Le Président (M. Williams): Maintenant, je passe la parole à M. le député de Chapeleau.

M. Kehoe: Plusieurs organismes qui ont comparu devant nous ont suggéré l'extension de la juridiction dans le domaine de la santé et des services sociaux. Votre organisme vient avec une recommandation à l'effet que ça doit être évalué dans les trois ans. Vous recommandez l'extension de la juridiction, mais que ce soit réévalué dans trois ans. Selon quels critères, selon quelles modalités? Est-ce que vous préconisez que le recours sera un recours ultime, de dernière instance? Sur quelles modalités voulez-vous envisager ça?

M. Beaudoin: Disons qu'on pense que le Protecteur du citoyen... Vu qu'on pense à une complémentarité avec les organismes de défense de droits et qu'on pense aussi qu'il doit y avoir des mécanismes, on pourrait dire internes, on voit le Protecteur du citoyen plus comme un deuxième niveau. Si une personne est insatisfaite du traitement d'une plainte dans un établissement de santé ou au niveau d'une régie régionale, elle pourrait en appeler de ça. Et, à ce moment-là, ça pourrait être au Protecteur du citoyen. Est-ce que c'est après le premier niveau ou après le deuxième niveau? Il va falloir qu'on y réfléchisse.

Je dis bien parce qu'il y a (l'établissement, qui est local, et il y a la régie régionale - si c'est mis en place - qui, elle aussi, doit avoir une responsabilité au niveau régional. Alors, on a un doute un peu sur le Protecteur du citoyen. "C'est-u" après le premier niveau ou le deuxième niveau qu'il doit intervenir? Mais, de toute façon, on ne le voit pas comme un premier niveau.

M. Kehoe: Parce que les autres associations, les autres organismes qui ont comparu devant nous, ils ont justement dit ça. Il y a le premier niveau, ce sera l'établissement de l'ombudsman dans l'établissement même. Le deuxième, ce sera le conseil régional et, en dernier ressort, le ressort ultime, ce sera justement le Protecteur du citoyen. À ce moment-là, ce sera le dernier recours; ce sera une personne complètement désintéressée. Ce sera une personne qui n'est pas dans le réseau des affaires sociales ou dans le réseau des services de santé. À ce moment-là, est-ce que c'est ça que vous envisagez au bout de la ligne?

M. Beaudoin: C'est à peu près ça - tu pourras ajouter quelque chose, Lucie - c'est à peu près ça sauf qu'on pense quand même que les organismes de défense de droits pourraient, à un moment donné, détecter des choses qui doivent être réglées avant qu'on passe à travers la première étape et la deuxième étape parce qu'il y aura des situations, des fois, qui doivent nécessiter d'agir rapidement.

Et, deuxièmement, que le système de traitement des plaintes, en tant que tel, dans les établissements au niveau régional, soit minimalement transparent, qu'il y ait vraiment des rapports qui soient faits par rapport à ça au niveau de la direction mais aussi au niveau d'élus, qu'il y ait un accès à ça, qu'il y ait des rapports relativement réguliers et qu'au bout du compte aussi il y ait des rapports annuels, si vous voulez, avec un peu plus de précision que ce qu'il y a actuellement dans les rapports annuels des CRSSS. Alors, avec ça, il y a des bonnes chances pour que les situations extrêmes ne soient pas enterrées ou envoyées en catimini.

Et ultimement, ce sont les médias, c'est-à-dire en cas de situation vraiment inacceptable où les gens collaborent mal. Les organismes communautaires sont bien implantés dans un milieu local ou régional connu; il y a des chances qu'une situation inacceptable se ramasse à l'organisme communautaire mais, aussi, une personne peut prendre contact avec le Protecteur du citoyen même si une première démarche n'est pas terminée. Mais le Protecteur du citoyen peut peut-être prendre sur lui qu'il y a là quelque chose de spécial, que ce n'est pas la même chose, et là, à ce moment-là, peut-être intervenir. Mais, quand même, on voit le Protecteur du citoyen plus au niveau, oui, au troisième

niveau.

M. Kehoe: D'accord.

Le Président (M. Williams): M. le député de **Berthier**.

M. Houde: Merci, M. le Président. À première vue, il y a une certaine contradiction quand on affirme que l'**ombudsman** est indépendant des structures administratives, dans votre document, à la page 2, et qu'on ajoute plus loin: Son rattachement à la plus haute autorité de l'université constitue l'assise de son autorité morale, page 3. Quelles sont les garanties de l'indépendance de l'ombudsman universitaire, selon vous?

M. Beaudoin: De l'ombudsman universitaire?

M. Houde: Oui.

M. Beaudoin: C'est qu'on n'en parle pas. Ce n'est pas le même mémoire, j'imagine. C'est qu'on n'a pas voulu s'engager sur la question de savoir si l'ombudsman doit avoir la responsabilité dans le domaine scolaire parce qu'on n'a pas vraiment d'expérience là-dedans. Tandis que dans la santé et les services sociaux, on a de l'**expérience**; dans Hydro-Québec, on a de l'**expérience**; on s'est prononcé quand même un peu sur les moyens d'action du Protecteur du citoyen. Mais on n'a pas voulu embarquer sur cette question-là.

M. Houde: Tantôt, vous parliez d'Hydro-Québec. Est-ce que vous êtes d'accord, à ce moment-là, quand quelqu'un - je me suis trompé de page tantôt - ne paie pas son compte et qu'il sait très bien... D'abord, avec les nouvelles politiques d'Hydro-Québec, vous pouvez savoir combien ça va vous coûter par année, s'ils tiennent compte des années précédentes. Ça se fait facilement. Comment pouvez-vous dire que les gens puissent négliger leurs comptes et ne pas les payer quand ils savent très bien à quoi s'en tenir? Quelle est votre position là-dessus?

M. Beaudoin: Disons que, nous, on est en contact avec les gens qui sont coupés. Même, je vous dirai, cet après-midi, une femme qui a téléphoné au bureau de l'ACEF de Québec était menacée d'être coupée. Alors, nous, on regarde les situations et on voit que, la plupart du temps, ces gens-là sont des gens dans la pauvreté. On ne peut pas être insensible vis-à-vis de leurs difficultés financières, vis-à-vis du fait qu'ils ont de la misère à arriver, vis-à-vis du fait qu'ils doivent faire affaire avec la Société Saint-Vincent-de-Paul, qu'ils ont des problèmes d'alimentation, de logement, etc. Donc, on a **plutôt** tendance à les défendre au maximum, entre autres, en disant: Si vous coupez, ne

coupez pas l'hiver; c'est au moins ça.

Sur la question que les gens doivent payer leur facture quand ils ont acheté un service ou un produit, là-dessus, on doit dire qu'effectivement on pense que c'est la responsabilité des individus. Mais ce qu'on remarque, c'est qu'il y a une partie de la population qui vit dans une situation de pauvreté très importante et qu'il faut aussi travailler à améliorer ça. Ce qu'on remarque aussi, c'est que la politique de recouvrement d'Hydro-Québec est peut-être "questionnable" sur certains plans. Il faudrait revoir cette politique de recouvrement. Et d'ailleurs, on est associés avec d'autres associations de consommateurs et de consommatrices et des personnes assistées sociales pour essayer d'améliorer la politique de recouvrement d'Hydro-Québec.

M. Houde: Merci. Tantôt, ce n'était pas tout à fait clair, ma première question; ce n'était pas la bonne page. Mais vous avez répondu quand même. Merci beaucoup.

M. Beaudoin: D'accord.

Le Président (M. Williams): Merci, je voudrais vous demander... Si j'ai bien compris votre intervention, vous êtes en train de préparer un mémoire sur vos commentaires au projet de loi 120. Pouvez-vous nous envoyer vos commentaires? Ça va être très utile pour notre commission.

M. Beaudoin: Absolument, et ce sera assez rapide parce que, effectivement, on a un sous-comité qui travaille là-dessus bientôt et on va même vous envoyer aussi une copie de ce qu'on avait proposé à l'avant-projet de loi sur la santé et les services sociaux. Enfin, il y a quand même là des choses intéressantes, à notre avis, même si c'était peut-être trop demander à l'État, actuellement.

Le Président (M. Williams): O.K. Avant que je pose une question, je retourne la parole au **député d'Iberville**.

M. Lafrance: Merci, M. le Président. Je m'excuse; j'ai dû sortir quelques minutes et on me dit qu'on n'a pas touché à cette question qui touche la publicité pour faire mieux connaître le Protecteur du citoyen. C'est un argument qui nous est revenu régulièrement depuis qu'on a débuté cette commission parlementaire et on n'a pas posé beaucoup de questions, je pense, à cet égard. Mais, étant donné que vous représentez, je pense, 9 associations et 125 000 membres, des consommateurs, et donc des bénéficiaires potentiels, comment est-ce que vous verriez cette façon de mieux faire circuler l'information que le Protecteur du citoyen existe?

Mme Dupré: C'est sûr qu'on ne s'est pas

énormément penchés sur les moyens à prendre. Chose certaine, c'est qu'il faut qu'il y ait un peu plus de publicité de faite parce que, si on regarde, ce n'est pas dans toutes les couches de la population que les gens sont au courant du recours au Protecteur du citoyen. À Québec et à Montréal, c'est un peu plus connu, mais en région, pas tellement. On s'est dit que ça pourrait très bien passer par les fonctionnaires qui, lorsqu'ils reçoivent des gens... Souvent, c'est le premier niveau où les gens vont se plaindre quand il y a un problème au niveau d'un ministère ou d'un organisme. Ça pourrait être à eux, comme premier élément de transmission de l'information, de leur dire qu'il y a tel recours. Je pense que c'est un premier niveau intéressant. Depuis deux, trois ans, le Protecteur du citoyen fait de plus en plus d'apparitions au niveau des médias. Ça également, ça contribue à faire connaître le Protecteur du citoyen. Sur les autres moyens, on ne s'est pas tellement penchés. Mais chose certaine, en tout cas, avant de donner un accès beaucoup plus large dans les champs d'intervention du Protecteur du citoyen, il faudrait peut-être davantage le faire connaître et voir aussi son intervention.

M. Beaudoin: Juste une couple de petits détails aussi; c'est sûr qu'il y a des agents de communication ou des spécialistes qui pourraient répondre aussi à une question: Comment faire une campagne de publicité efficace? Nous, comme association de consommateurs, on pourra contribuer dans la mesure de nos moyens à faire circuler l'information. Mais, oui, les fonctionnaires doivent être mis à contribution; dans l'ensemble des établissements et des bureaux, etc., il devrait y avoir un peu plus d'affiches ou un peu plus de documentation, surtout quand ça va être dans le secteur de la santé et des services sociaux. Et j'imagine que si le secteur de la santé et des services sociaux passe comme une place pour l'élargissement du Protecteur du citoyen et de son mandat, il devrait y avoir une campagne assez importante dans les médias pour préciser ça. Et pourquoi ne pas faire un rappel dans une campagne contiguë sur la santé et les services sociaux mais dire aussi que le Protecteur du citoyen est actif dans telle ou telle chose?

Alors, ce seraient des moyens qui ne sont pas encore beaucoup utilisés à notre connaissance et puis, des affiches, toutes sortes de petites choses qui ne seraient peut-être pas très coûteuses; et peut-être même prévoir un budget au niveau de la publicité télévisée, un budget relativement... Je veux dire, pas nécessairement un gigantesque budget, mais un budget qui pourrait permettre d'aller à la télévision, aussi.

M. Lafrance: Concernant les fonctionnaires, est-ce que vous pousseriez ça jusqu'à voir une disposition expresse, c'est-à-dire qu'on pousse la Loi sur la fonction publique jusqu'à forcer les

fonctionnaires - un peu comme le policier le fait lorsqu'il vous arrête - à le faire?

Mme Dupré: De là à... En tout cas, je ne sais pas si on peut dire "forcer les fonctionnaires", mais ça pourrait faire partie d'une espèce de code d'éthique où, quand on a une personne qui vient porter plainte, on l'**informe** du recours. D'abord, est-ce que les fonctionnaires sont au courant eux-mêmes du recours au Protecteur du citoyen? Je pense que ça pourrait faire partie d'une espèce de code d'éthique où les gens seraient mis au courant, **que** ça fasse partie d'une démarche.

M. Beaudoin: On pourrait demander aussi au Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec ce qu'il en pense. Nous autres, au départ, on serait plutôt pour, mais enfin!

M. Lafrance: Merci.

Le Président (M. Williams): Avant que je pose ma question, le député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue m'a demandé la parole, encore une fois. Avec toute la flexibilité de cette commission, je pense que nous pourrions lui donner le temps.

M. Trudel: Et de son président. J'ai une remarque à faire sur cette façon dont vous voyez une possible régionalisation des services du Protecteur du citoyen. La comparaison me vient avec les gens qui viendront après vous, dans le domaine des universités, et qui sont assis en arrière de vous. Je ne suis pas tout à fait d'accord pour dire: Nous allons faire une campagne de publicité de façon à ce qu'on fasse connaître les services puis, quand il y aura une bonne connaissance des services, là, on pourra penser à la régionalisation. Ça aurait été comme de dire: On va faire beaucoup, beaucoup, beaucoup de publicité pour que les gens fréquentent l'excellente université qui s'appelle l'Université Laval et, quand il y aura suffisamment d'inscriptions des régions à Laval, là, on créera l'Université du Québec.

Il me semble que le raisonnement qu'on doit faire, à mon avis, c'est de se dire: Est-ce que tous les citoyens du Québec ont raisonnablement l'équité dans l'accès aux services en matière de Protecteur du citoyen comme dans d'autres services? Et, à cet égard-là, je comprends qu'il faille faire de l'information, mais il faut aussi rendre le service disponible pour qu'on puisse s'en servir; sans ça, on risque d'avoir une traduction de la réalité qui est autre. Est-ce que vous êtes d'accord avec ça?

M. Beaudoin: Est-ce que je peux réagir rapidement là-dessus?

M. Trudel: Oui.

M. Beaudoin: Écoutez, nous, on pense effectivement, ça doit être accessible. Si ça existe, ça doit être accessible dans toutes les régions du Québec. Ce qu'on dit, c'est que, compte tenu de la situation actuelle de l'hésitation à développer des services au niveau gouvernemental, etc., nous autres, on ne serait pas nécessairement contre le développement de certains services **gouvernementaux**. Mais on connaît l'hésitation du parti au pouvoir, à même du parti de l'Opposition, possiblement. C'est-à-dire qu'il y a une sensibilité pour essayer de ne pas trop y aller pour dépenser de l'argent, entre autres dans le béton.

Alors, une des choses qu'on dit, c'est: Faisons connaître les services un peu plus; donnons-nous plus d'accessibilité. Mais avant de penser, en tout cas, à court terme, à mettre nécessairement, dans toutes les régions du Québec, un bureau, pensons-y un peu et évaluons un peu les choses après trois ans. Ça ne veut pas dire qu'il ne pourrait pas, si c'est accepté dès l'année prochaine, y avoir un ou deux bureaux dans d'autres régions que Québec et Montréal; ça ne veut pas dire ça. Mais ça veut dire: Allons-y un petit peu prudemment, entre autres à cause de cette sensibilité presque généralisée des partis et des citoyens aussi. Mais, ceci dit, oui, il faut que ce soit accessible partout.

M. Trudel: Un peu comme le fait le Curateur public du Québec en élargissant son réseau physique d'accès à Sherbrooke, Trois-Rivières et une autre région, dont j'oublie pour le moment le nom, qui dit: Ça, on va être bon pour évaluer ça - la présence et non pas l'information - et on pourra étendre. Il s'avère jusqu'à maintenant que c'est une expérience qui va amener à demander au législateur d'agrandir le budget, si vous me permettez l'expression, pour rendre le Protecteur accessible physiquement dans toutes les régions. C'est ça, un peu, que vous dites là-dessus aussi. Merci, M. le Président.

Le Président (M. Williams): Nous n'avons presque plus de temps qui reste mais j'ai une petite question à vous poser. M. Beaudoin, si j'ai bien compris, vous voulez avoir la fonction du Protecteur du citoyen dans le réseau de santé; vous avez vraiment fait une distinction entre le Protecteur du citoyen et la fonction. Vous avez aussi mentionné l'importance d'une complémentarité pure comme de l'eau. Mais Mme Dupré, vous avez aussi mentionné la question de la nomination aux deux tiers ou aux trois quarts des présidents. Je voudrais... Si c'est possible de faire quelques commentaires, croyez-vous qu'un conseil d'administration comme celui que nous avons à la Commission des droits de la personne, nommé **peut-être** aux trois quarts ou au deux tiers par l'Assemblée nationale, va aider le Protecteur du citoyen à remplir le mandat que

nous lui avons donné, avec tous ses besoins de neutralité, de complémentarité, **d'imputabilité** et tout ça? Avec la complexité du réseau de la santé, est-ce que vous croyez que ça va être utile?

Mme Dupré: Si je comprends bien, le fait que ce soit voté par les trois quarts va-t-il aider à l'efficacité de ce recours-là? Est-ce que c'est ça, si je comprends?

Le Président (M. Williams): Oui. Nous avons plusieurs établissements québécois qui ont un mandat de protection des personnes, dans un dossier ou un autre. Nous en avons quelques-uns qui ont un conseil d'administration nommé par l'Assemblée nationale. À ma connaissance, ça n'existe pas pour le Protecteur du citoyen. Quand vous pensez comment mieux protéger les citoyens et quand nous sommes en train de discuter de la possibilité d'avoir le mandat du Protecteur du citoyen dans le réseau de la santé, croyez-vous, avec la complexité du réseau de la santé, que ça va être utile d'avoir cette complémentarité du Protecteur du citoyen?

Mme Dupré: Avec ce qu'on propose, que ce soient les organismes régionaux d'aide et d'accompagnement?

Le Président (M. Williams): Oui.

Mme Dupré: Moi, je pense que oui, ça va... En tout cas, si je comprends la question...

Le Président (M. Williams): Je m'excuse d'être...

Mme Dupré: Je ne sais pas.

M. Beaudoin: Si je comprends bien, vous parlez peut-être de deux choses, aussi. C'est, premièrement: Est-ce que ce serait une bonne chose d'avoir un conseil d'administration dans l'institution du Protecteur du citoyen? Est-ce que c'est une chose?

Le Président (M. Williams): Oui, pour mieux répondre au mandat que nous avons donné au Protecteur du citoyen, particulièrement - je m'excuse...

M. Beaudoin: Oui.

Le Président (M. Williams): ...quand nous sommes en train de discuter d'un élargissement de son mandat.

M. Beaudoin: Écoutez, ce n'était pas une question posée en tant que telle dans la consultation, alors, on n'y a pas beaucoup réfléchi. Mais je vous dirai qu'on a déjà plusieurs fois dit, entre nous, dans nos réunions du comité de

santé, que ça nous embêtait un peu que le Protecteur du citoyen, comme institution, n'ait pas une espèce de conseil où il y aurait des représentants du milieu. Et on trouvait le travail du Protecteur du citoyen intéressant, dynamique, des choses positives, mais ça nous embêtait un petit peu. Alors, on aurait plutôt tendance à dire: Oui, on préférerait avoir un conseil d'administration. Mais il faut faire attention; il faudrait vraiment faire attention à qui serait là et il faudrait vraiment, nous, qu'on nous propose une composition parce que, là, ce serait délicat.

Le problème qu'il pourrait y avoir, ce serait une forme de neutralisation. En voulant faire un conseil d'administration, tout dépendant de sa composition, on pourrait avoir l'effet inverse, c'est-à-dire qu'on pourrait neutraliser l'indépendance du Protecteur du citoyen. Donc, oui, disons que la porte pourrait être ouverte en ce qui nous concerne, mais il faudrait voir les pouvoirs du conseil d'administration et sa composition pour qu'on puisse dire que ça peut avoir du bon sens. Ce serait intéressant aussi d'avoir l'opinion du Protecteur du citoyen là-dessus.

Le Président (M. Williams): Merci beaucoup, M. Beaudoin et Mme Dupré, pour votre présentation. J'ai trouvé ça très intéressant et très utile. Merci à la Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec.

Maintenant, nous allons suspendre quelques minutes pour donner la chance à la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec de prendre place. Merci beaucoup encore et bon retour.

M. Beaudoin: Merci à vous aussi.

Mme Dupré: Merci.

(Suspension de la séance à 17 h 24)

(Reprise à 17 h 27)

Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec

Le Président (M. Williams): Nous reprenons nos travaux. Bienvenue à la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec. Nous avons une période de 30 minutes pour cette présentation. Vous avez 10 minutes pour votre exposé et nous allons avoir 20 minutes d'échanges entre vous, divisées entre les deux côtés. Bienvenue, M. Gervais. Peut-être au début pourriez-vous présenter votre délégation.

M. Gervais (Michel): Bien. J'ai à ma droite Mme Claire McNicoll, qui est la directrice générale de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec et, à ma

gauche, M. Laurent Jannard qui est **ombudsman** à l'Université du Québec à Montréal et M. Lucien Huot qui est protecteur universitaire à l'Université Laval.

M. le Président, Mme et MM. les commissaires, je suis honoré de venir présenter à cette commission parlementaire le point de vue de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec dans le cadre de cette consultation sur le mandat, les orientations, les activités et la gestion du Protecteur du citoyen. Je le fais au nom du président de la Conférence des recteurs, le Dr Patrick Kenniff, recteur de l'Université Concordia, qui s'excuse de n'avoir pu présenter lui-même le mémoire à la commission et qui m'a demandé de le remplacer.

Nous nous limitons dans notre mémoire à des commentaires sur les questions soulevées au point 4.1 du document de consultation et qui portent sur l'extension possible de la juridiction du Protecteur du citoyen à des organismes non visés par la Loi sur le protecteur du citoyen et, notamment, aux universités. En effet, après avoir évoqué le fait que plusieurs universités ont créé la fonction d'**ombudsman**, le document se demande si les personnes occupant ces fonctions jouissent de toute l'indépendance et de tous les pouvoirs nécessaires pour assumer leur rôle. Il se demande en outre si ces personnes devraient relever du Protecteur du citoyen.

À la première question touchant l'indépendance des personnes qui occupent la fonction d'"ombudsperson" dans les universités, les universités du Québec répondent oui et elles estiment être en mesure de le prouver. À la seconde, touchant l'extension possible de la juridiction du Protecteur du citoyen, elles émettent l'avis très ferme qu'il n'y a pas lieu de soumettre les **ombudsmans** universitaires à l'autorité du Protecteur du citoyen, que cela n'est absolument pas nécessaire ni opportun et qu'il serait contraire au régime général d'autonomie dont jouissent les universités en vertu de la volonté du législateur qui les a instituées.

À l'instar des universités canadiennes et nord-américaines, plusieurs universités du Québec ont maintenant un **ombudsman**, à savoir: l'Université Concordia, l'Université du Québec à Montréal, l'Université Laval, l'Université McGill et l'Université de Montréal. La clientèle étudiante de ces établissements représentait, en 1988, près de 70 % des inscriptions totales des universités du Québec.

C'est en 1971 que le recteur de l'Université Concordia nommait un **ombudsman**, suivi, en 1973, par le conseil d'administration de l'Université du Québec à Montréal. En 1981, le conseil de l'Université Laval nommait à son tour un protecteur universitaire. Plus récemment, soit en 1987, le sénat et le conseil des gouverneurs de l'Université McGill emboîtaient le pas. Quant à l'Université de Montréal, son conseil créait cette fonction en 1988. Il est évident que la taille des

universités, la multiplicité et la complexité de leur structure, de même que le grand nombre de règlements qu'elles adoptent constituent autant d'éléments susceptibles d'entraîner des erreurs et des négligences qui représentent, de ce fait, des sources potentielles d'injustice et d'iniquité. C'est pour tenir compte de ces éléments et dans le but d'assurer la plus grande équité possible que les universités de plus grande taille ont procédé à la création de postes d'**ombudsmans** ou de protecteurs universitaires.

Dans les cinq universités québécoises qui ont nommé un ombudsman, on retrouve plusieurs caractéristiques communes à cette fonction. Indépendant des structures administratives, l'**ombudsman** a comme mandat de recevoir des plaintes présentées par des membres de la communauté universitaire - sauf à McGill, où la juridiction de l'ombudsman se limite à la clientèle étudiante - d'en analyser le bien-fondé et de faire enquête, s'il y a lieu. Pour l'aider à prendre une décision, il a accès à tout document pertinent et a le droit de consulter toute personne, s'il le juge à propos. De plus, il jouit d'un pouvoir moral, c'est-à-dire d'un pouvoir de recommandation exercé à la suite d'une plainte ou par le biais de son rapport annuel public. L'ombudsman garantit en tout temps impartialité et confidentialité.

De façon générale, la communauté étudiante est la principale utilisatrice, à 90 % en fait, des services de l'ombudsman. La nature des plaintes qu'il reçoit est très variée. Elles concernent, pour l'essentiel, les règlements pédagogiques, les processus d'admission et d'inscription, les expulsions, la reconnaissance d'équivalences de cours, les problèmes financiers, la discrimination, le harcèlement sous toutes ses formes, le plagiat, les conflits de personnalité, etc. Il est reconnu que l'intervention **curative**, préventive et consultative de l'ombudsman **contribue** à assurer une meilleure qualité de vie sur nos campus. Son rattachement à la plus haute autorité de l'université constitue l'assise de son autorité morale. Un tel rattachement sert d'appui à sa crédibilité comme à ses recommandations.

Si l'établissement d'un poste d'**ombudsman** dans une université permet de corriger certaines iniquités, son rôle ne se limite pas à celui d'un redresseur de torts. Intimement lié à la vie universitaire, l'ombudsman effectue un travail de prévention qui, loin d'être négligeable, constitue une part considérable de son action. L'action préventive qu'il exerce à divers niveaux représente un élément majeur de son travail au sein de la communauté universitaire, dont les effets bénéfiques sont directement associés à la mission qui lui est confiée.

Il importe par ailleurs de souligner que tous les établissements universitaires, même ceux qui n'ont pas d'ombudsman, ont mis en place un éventail considérable de mécanismes d'appel et de mesures qui, au total, offrent au moins la même

garantie d'équité à leur clientèle que celle prévue à la Loi sur le Protecteur du citoyen. Les établissements universitaires considèrent donc que les efforts qu'ils ont déployés en ce domaine témoignent de leur capacité à garantir, devant l'appareil universitaire et pour l'ensemble de leur clientèle, un traitement juste et équitable.

Cela dit, il ne nous semble pas souhaitable que les ombudsmans mis en place par les universités soient assujettis au Protecteur du citoyen. Les universités québécoises sont en effet convaincues que l'établissement d'une relation directe entre la personne qui s'estime lésée et celle qui agit au nom de l'université ou de son administration, à titre d'ombudsman, est ce qui offre la meilleure garantie d'un traitement équitable, juste, sans parti pris, accessible à tous et, j'ajoute, rapide. C'est dans cet esprit et pour ces motifs que les universités qui ont les clientèles étudiantes les plus nombreuses ont estimé qu'il était de leur compétence, mais aussi de leur responsabilité, de procéder à la création de postes d'ombudsmans analogues, au fond, à la fonction de Protecteur du citoyen.

De la même façon que le Protecteur du citoyen relève de l'Assemblée nationale, les établissements universitaires québécois ont voulu que la fonction d'ombudsman soit rattachée à leurs plus hautes instances décisionnelles. Seule cette relation offre l'avantage d'assurer une prise en charge directe, par la plus haute autorité de chaque établissement, des problèmes propres aux établissements universitaires tels qu'ils sont identifiés par l'ombudsman dans l'exécution de son mandat, à la lumière des questions soumises à son attention ou par le biais des recommandations qu'il estime devoir inscrire à son rapport annuel.

C'est pourquoi, à la suite des consultations qu'elles ont menées, y compris auprès des titulaires en poste, les universités estiment qu'il ne serait pas judicieux, dans le contexte actuel, de proposer à l'Assemblée nationale de prendre en charge certains pouvoirs que les administrations des organismes ou corporations en question doivent assumer et assument à notre connaissance, avec efficacité à l'aide de mécanismes qui reflètent leur personnalité propre et qui jouissent d'une grande crédibilité dans leur milieu respectif. Au contraire, elles considèrent même, dans la mesure où l'on s'assure de l'autonomie de ses fonctions, qu'il demeure plus efficace qu'un ombudsman soit désigné par l'institution qui l'emploie - plutôt que par le gouvernement - qui saura mieux orienter sa mission et tirer, pour le plus grand bénéfice de la collectivité, un meilleur parti de sa collaboration.

Il nous apparaît d'autant plus souhaitable de confirmer cette approche qu'elle s'inscrit dans un contexte où, ayant reconnu les limites de l'intervention de l'État, l'on tend de plus en plus à favoriser la décentralisation, l'imputabilité et l'autonomie des établissements.

Pour l'instant, rappelons que les titulaires de ce poste dans les universités jouissent tous d'une indépendance administrative suffisante et déposent annuellement un rapport public dont les recommandations, même si elles n'ont qu'un poids moral, sont prises en haute considération et donnent habituellement lieu aux ajustements souhaités. Ces ombudsmans ont de plus développé, au fil des ans, une collaboration réciproque ainsi que des habitudes de travail qui les amènent, dans l'exercice de leurs fonctions, à référer au besoin certains de leurs clients à des organismes de défense des droits, tels la Commission des droits de la personne et le Protecteur du citoyen.

Au moment où l'on s'interroge sérieusement sur l'ampleur de l'appareil administratif de l'État et sur les coûts qu'il engendre, les universités considèrent qu'elles sont en mesure de contribuer, en ce qui a trait à la juridiction du Protecteur du citoyen, à un partage souhaitable des responsabilités avec l'État. Les actes qu'elles ont posés en ce domaine ainsi que l'expérience qu'elles ont acquise à ce jour les autorisent à croire qu'elles sont en mesure d'assumer adéquatement leurs responsabilités pour faire en sorte que les membres de la communauté universitaire puissent jouir du droit fondamental à l'équité pour toutes les décisions qui les concernent.

Aussi bien, les chefs d'établissements universitaires québécois s'opposent fermement et clairement à tout élargissement du mandat du Protecteur du citoyen qui aurait pour effet d'assujettir à sa juridiction les ombudsmans mis en place par les universités. Depuis longtemps sensibilisées à l'importance de protéger les droits des membres de la communauté universitaire, notamment des étudiants, et d'assurer le respect de l'équité sur le campus, les universités sont convaincues qu'elles assument adéquatement leurs responsabilités à cet égard, comme le démontre clairement le mémoire qui vous a été adressé. C'est pourquoi elles considèrent comme inutile toute intervention du législateur en ce sens ou toute modification en ce domaine qui, sans contester, changerait de façon fondamentale l'économie du système actuel en matière d'autonomie des universités.

Dois-je rappeler que le législateur lui-même, comme cela ressort clairement des diverses lois par lesquelles il a institué les universités, des diverses modifications apportées à ces lois au fil des ans et jusque dans le passé récent, ou encore des lois affectant indirectement les universités, a eu le souci constant de sauvegarder l'autonomie des universités qu'il a toujours considérée comme une valeur supérieure et comme une condition essentielle à la poursuite efficace des finalités universitaires?

Il en va de même de l'État, du gouvernement et du pouvoir exécutif qui, malgré le fait que les universités soient largement financées

par les deniers publics, laissent aux universités une très grande marge de manoeuvre parce que cela apparaît essentiel à leur dynamisme et à l'exercice adéquat de leurs fonctions.

De même, bien que les universités n'échappent pas au pouvoir général de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure, l'autorité judiciaire a toujours usé d'une très grande réserve devant les universités et les a laissées responsables de l'exercice de la justice et de l'équité dans les multiples décisions qu'elles ont à prendre à l'égard de leurs membres, et notamment de leurs dizaines de milliers d'étudiants. Soumettre les ombudsmans universitaires à la juridiction du Protecteur du citoyen irait à rencontre de cette tradition et de cette économie générale et constituerait à cet égard un pas, à notre avis, dans la mauvaise direction et un fâcheux précédent.

En conclusion, les universités veulent assurer les membres de cette commission et le gouvernement de leur entière collaboration à la poursuite des objectifs d'équité qui constituent le fondement même de l'action du Protecteur du citoyen comme de celle des ombudsmans des universités.

Au nom des établissements universitaires, la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec vous remercie de lui avoir fourni l'occasion de faire connaître son point de vue sur les aspects de la révision du mandat du Protecteur du citoyen qui concernent la vie universitaire. Merci, M. le Président.

Le **Président (M. Williams)**: Merci beaucoup, M. Gervais. Maintenant, je vais passer la parole à M. le député de **Rouyn-Noranda-Témiscamingue**.

M. Trudel: Merci, M. le Président. C'est à mon tour de vous remercier d'avoir pris le temps de vous déplacer. Je sais un peu en quoi consiste l'horaire d'un recteur, M. le recteur de l'Université Laval et Mme la présidente et directrice générale de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec. Pour nous, c'est important évidemment, au moment où on se questionne sur l'élargissement du mandat; c'est important que nous ayons votre vision des choses.

Nous avons également, en termes de documentation, des fiches signalétiques quant aux cas qui sont traités dans les universités qui ont déjà des protecteurs ou des ombudsmans au sein de leur institution. Mais une première question d'abord. Est-ce que vous seriez quand même d'accord pour convenir que l'autonomie, la liberté et l'indépendance nécessaires des institutions universitaires par rapport à l'État, telles que nous les avons vécues traditionnellement, je dirais, depuis le **XIIe** ou le **XIIIe siècle**, qui sont des caractéristiques essentielles et fondamentales du milieu universitaire, ne se rattachent pas

d'avantage à la liberté de pensée, à la liberté académique, à la liberté des opinions et à la liberté des connaissances qui y sont véhiculées en termes de progression de ces connaissances dans la société par rapport à l'autonomie plus administrative des universités? Vous appuyez très fortement votre raisonnement de l'autoresponsabilité en matière de plaintes et de recours aux droits de vos usagers, qui sont des étudiants, sur cette notion d'autonomie et d'indépendance vis-à-vis du pouvoir. Est-ce qu'il n'y a pas là une... Est-ce que ce n'est pas un peu exagéré de dire que ça comprend également tout le secteur administratif ou toute la responsabilité administrative et que ça dépasse un peu la notion plus commune de liberté académique?

M. Gervais: M. Trudel, je conviens parfaitement avec vous qu'il y a une distinction importante à faire entre la liberté dite académique qui, au fond, est la liberté de penser, d'enseigner, de recherche, etc., en l'absence de contraintes institutionnelles. Je dirais même qu'à cet égard-là l'administration de l'université pourrait devenir un obstacle à l'exercice de la liberté académique, dans le fond. Ça, c'est une notion. L'autonomie administrative de l'établissement en est une autre. Il y a une nette distinction à faire entre les deux, encore qu'il est apparu au fil des siècles que la meilleure façon d'assurer cette liberté académique, c'était justement d'assurer l'autonomie. En tout cas, une des façons, c'était d'assurer l'autonomie administrative des établissements. Il s'est avéré que les universités, par exemple nord-américaines, sont des universités où on jouit d'une très grande liberté académique. Ce sont aussi des universités où l'autonomie administrative est très grande, beaucoup plus grande que dans certains pays d'Europe, même.

En l'occurrence, ici, nous estimons que l'autonomie administrative des universités a été vue par les pouvoirs publics, par le législateur, par le gouvernement et même par le pouvoir judiciaire comme une condition de la poursuite efficace de ces finalités. Dans le cas de la protection des droits, et notamment des étudiants qui sont ceux qui ont le plus recours - on le voit à l'expérience - aux protecteurs universitaires, nous estimons que leurs droits seront davantage respectés, que la justice et l'équité ont des chances d'être mieux réalisées si on a un recours interne et rapide auprès de quelqu'un qui jouit, au sein de l'établissement, d'une très grande autorité morale, en plus de jouir d'un pouvoir clairement défini dans les statuts ou les règlements de l'université. Nous pensons que ce recours sera plus efficace et, de fait, à l'expérience, on constate que les droits des étudiants et des étudiantes sont très bien respectés dans ce contexte-là, à telle enseigne qu'on n'a pas besoin, à notre avis, de soumettre ces protecteurs universitaires à la juridiction du Protecteur

du citoyen.

Mais, pour revenir à votre point de départ, je conviens qu'il y a une distinction à faire entre liberté académique et autonomie administrative des établissements.
(17 h 45)

M. Trudel: Il semble également, en apparence, à la page 5 de votre mémoire, deuxième paragraphe, y avoir une contradiction. Vous dites: Bon, on peut vous garantir que les protecteurs du citoyen, les ombudsmans dans les universités, jouissent de l'indépendance administrative suffisante et d'une probité morale qui nous amènent à vous garantir le respect des droits ou que des recours sont bien exercés dans les universités. Et vous ajoutez: "Ces ombudsmans ont de plus développé, au fil des ans, une collaboration réciproque ainsi que des habitudes de travail qui les amènent, dans l'exercice de leurs fonctions, à référer au besoin certains de leurs clients à des organismes de défense des droits, tels la Commission des droits de la personne et le Protecteur du citoyen." Ils ne peuvent pas référer les étudiants, quant à leurs droits, au Protecteur du citoyen puisque ce dernier n'a pas juridiction.

M. Gervais: Oui, parce qu'il arrive que les étudiants savent qu'il y a, au sein de l'université, une personne qui est là pour les aider à régler leurs problèmes lorsqu'ils s'estiment lésés. Mais il arrive que les décisions dont il est question ne soient pas des décisions qui ont été prises par des instances universitaires. Exemple: Si un étudiant va voir le protecteur universitaire pour une question de bourse qu'il n'a pas reçue, alors qu'il estime qu'il aurait eu droit de la recevoir, on sait bien que ce n'est pas une décision d'une instance universitaire mais une décision de quelqu'un au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science. Et alors, le protecteur universitaire ou l'ombudsman de l'université va l'informer qu'il a un recours concernant une décision d'un fonctionnaire de l'État.

C'est on ce sens-là qu'on dit ici que le protecteur universitaire ou l'ombudsman écoute l'étudiant. Si c'est dans un domaine où il a, entre guillemets, juridiction, bien là, il va intervenir. Si, au contraire, c'est quelque chose qui n'est pas de son ressort parce que ce n'est pas une décision qui relève d'une instance universitaire mais une décision... Il va l'informer de ses autres recours en vertu... Parfois même, ça peut être un recours au criminel ou un recours au civil, ou un recours au Protecteur du citoyen s'il s'agit d'une décision d'un fonctionnaire de l'État qui a usé de son pouvoir discrétionnaire et, de l'avis de l'étudiant, d'une manière inéquitable.

M. Trudel: 70 % de la clientèle universitaire est couverte par un protecteur de premier niveau

au sein de l'institution. Bon, il reste donc ces 30 % qui ne sont pas couverts, d'une part. D'autre part, il y a, bien sûr, une proportion des plaintes qui sont adressées aux ombudsmans dans les institutions qui en ont, de ces responsables, qui ne reçoivent pas de réponse. Il doit certainement... Il n'y a certainement pas un succès à 100 % des réponses aux demandes des plaignants.

Est-ce qu'il serait complètement impensable que le Protecteur du citoyen pourrait avoir la responsabilité, mais comme un organisme de deuxième niveau seulement? Parce que, je dois dire, je fais un commentaire appréciatif là-dessus, M. le recteur. Je pense que oui, il faut très bien prendre en note votre remarque. On a tout avantage à ce que celui qui traite avec le degré d'indépendance nécessaire soit le plus près possible du système ou de l'organisation dans laquelle il se situe, et ça, vous accolez cette qualité-là aux ombudsmans à l'intérieur des institutions universitaires. Je pense qu'il faut donner crédit à cette observation-là.

Mais est-ce qu'il est impensable de dire que le Protecteur du citoyen pourrait avoir juridiction uniquement au moment où on aurait déjà eu recours au mécanisme de premier niveau, qui serait une espèce - je le mets entre guillemets - de tribunal d'appel, ce qui, à ce moment-là, nous permettrait de rejoindre les qualités que vous décrivez en matière de réception et de traitement des plaintes dans le milieu universitaire? Est-ce que c'est imaginable?

M. Gervais: C'est certes imaginable, et vous avez commencé par parler du fait que 70 %, en somme, étaient couverts, et qu'il restait donc 30 %. Ces 30 % se retrouvent, cependant, dans des institutions, dans des établissements de plus petite taille où on peut présumer que les rapports interpersonnels sont beaucoup plus fréquents, faciles, de telle sorte que les choses se règlent à l'amiable plus facilement que dans des établissements de très grande taille. À l'Université Laval, actuellement, on a 36 000 étudiants. Il faut se rendre compte que c'est quasiment une ville. Et il est certain que, je dirais, l'université ou l'appareil administratif apparaît comme une bien grosse machine pour le citoyen qu'est l'étudiant. Bon, dans un établissement de plus petite taille comme celui que vous avez déjà dirigé, par exemple, on sait que les choses peuvent se régler beaucoup plus facilement et ce serait peut-être trop onéreux de créer une fonction de protecteur universitaire dans ces établissements, où existent d'ailleurs, comme on le mentionne dans le mémoire, d'autres recours comme les comités de révision de notes, etc., donc, d'autres recours qui permettent d'atteindre la justice et l'équité efficacement.

Dans le cas du... Vous pensez ensuite aux autres 70 % dont un certain nombre de cas ne seraient pas réglés à l'interne. Je mentionnerai

quand même les statistiques, par exemple, publiées dans le rapport annuel du protecteur de l'Université Laval l'an dernier, c'est-à-dire dans le rapport de 1989-1990, et je le cite: "Des 2170 plaintes reçues, 977 étaient fondées et, de ce nombre, 9 sont restées sans règlement, c'est-à-dire 1 %. Par contre, des 849 plaintes non fondées, 698 ont été réglées, soit entièrement, soit partiellement." Même si elles apparaissaient non fondées, il y a quand même eu une sorte de règlement et, quant aux 344 autres plaintes, certaines étaient non recevables parce que, par exemple, le protecteur universitaire n'avait pas juridiction. À supposer que quelqu'un qui est couvert par une convention collective de travail vienne, le protecteur lui dit: Vous n'êtes pas couvert par mon règlement donc je ne peux pas régler votre plainte. Et les autres ont été abandonnées par les plaignants. Au cours de la même période - et c'est une autre fonction du protecteur universitaire - le protecteur a également répondu à 1916 consultations de gens qui se demandent quels sont les recours, qu'est-ce qu'ils doivent faire, etc., et le protecteur les oriente.

Bref, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de créer en quelque sorte un second recours au niveau du Protecteur du citoyen parce que je crois que le mécanisme - et je pense que c'est vrai aussi des autres établissements - est efficace. De surcroît, chez nous - et je crois que des mécanismes semblables existent ailleurs - il existe une déclaration des droits des étudiants et des étudiantes qui a été votée par le conseil de l'Université, qui prévoit des comités d'appel dans le cas où on estime que les droits des étudiants n'ont pas été respectés: encadrement adéquat, droit de révision de notes, ainsi de suite. Bref, il me semble que les universités se sont donné des mécanismes. Je le disais à mes collègues en venant ici. Il me semble que s'il y a un endroit où on s'est efforcé de respecter au maximum les droits des personnes, c'est bien dans les établissements universitaires; à telle enseigne qu'il ne paraît pas requis d'établir ainsi cette sorte de second appel au niveau du Protecteur du citoyen.

Le Président (M. Williams): Le temps presse; je passe maintenant la parole à M. le député de Sherbrooke.

M. Hamel: Merci, M. le Président. Évidemment, la contribution de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec est toujours appréciée à nos travaux parlementaires, vous le savez très bien. M. Gervais, peut-être pour continuer un tout petit peu sur ce que vous nous disiez il y a quelques instants, vous dites dans votre mémoire que tous les établissements universitaires, même ceux qui n'ont pas d'ombudsman, ont mis en place un éventail considérable de mécanismes d'appel et de mesures qui, au total, offrent la même garantie

d'équité à leur clientèle que celle prévue à la Loi sur le Protecteur du citoyen. Pourriez-vous élaborer davantage sur cet éventail de mécanismes d'appel et de mesures mises en place par les universités qui n'ont pas d'ombudsman?

M. Gervais: Je pense, par exemple - mes collègues ici pourront m'aider - à tout le secteur de l'évaluation des études. C'est un secteur où il y a beaucoup de plaintes de la part des étudiants. Les protecteurs, les ombudsmans sont affublés d'une quantité innombrable de plaintes d'étudiants qui disent: Le professeur en question m'a attribué une note trop faible. Habituellement, ils n'y vont pas pour une note trop forte. Les universités qui n'ont pas d'ombudsman, je crois, se sont toutes donné des mécanismes de révision des évaluations. À supposer qu'un étudiant s'estime lésé par une évaluation, il y a des comités qui sont formés pour revoir l'évaluation et recommander qu'elle soit maintenue ou modifiée.

On peut penser aussi à tout le domaine du harcèlement. Je crois que la plupart des universités se sont donné des politiques touchant le harcèlement, sexuel notamment, qui font en sorte que, s'il y a des cas d'abus de pouvoir de la part de gens en autorité dans ce domaine délicat et très sensible des droits de la personne, les personnes pourront avoir des recours efficaces.

Il y a également, dans les règlements d'études, des provisions touchant... Je ne sais pas moi; par exemple, un étudiant qui estime que les rapports avec son directeur de thèse ou sa directrice de thèse se sont détériorés au point que l'éventualité d'un échec au bout de ses études de maîtrise ou de doctorat apparaisse, eh bien, il y a possibilité de faire revoir cette attribution de directeur ou de directrice de thèse. On pourrait continuer. Je parlais tantôt de la déclaration des droits des étudiants et des étudiantes chez nous, mais peut-être que je laisserai mes collègues élaborer là-dessus, s'ils le désirent.

M. Jannard (Laurent): Nommément, en ce qui a trait aux plus petits établissements, où on ne retrouve pas d'ombudsman, par le biais d'une réglementation un peu plus serrée, les mécanismes en question - par exemple, on parlait tout à l'heure d'un étudiant qui s'estimerait lésé par une évaluation - dans ces établissements, il peut tout simplement demander une modification au professeur. À défaut de satisfaction, il peut demander la mise en place d'un comité dit de révision, à l'intérieur duquel, bien sûr le professeur en question n'intervient pas. Dans certains établissements, encore là, au terme de cette intervention, si l'étudiant s'estime encore lésé ou victime d'un préjudice de quelque nature, souvent, ce sera le doyen ou la doyenne des études concernées qui pourra intervenir; si bien que ça fait un peu office d'ombudsman dans des cir-

constances comme celles-là.

M. Gervais: Est-ce que je peux ajouter deux domaines où, à nouveau; les droits des étudiants et des étudiantes sont respectés, même de ceux qui ne le sont pas encore? Quelqu'un fait une demande d'admission à l'université; il est refusé parce que le nombre de places est limité, etc. Il peut, dans la plupart sinon dans la totalité des établissements - je crois que c'est la totalité des établissements universitaires du Québec - faire appel de cette décision. Et il arrive que le comité d'appel renverse la décision du premier comité et prononce l'admission.

Un autre domaine, c'est qu'il arrive aussi que les étudiants fassent l'objet de sanctions disciplinaires, dans le cas, par exemple, de plagiat ou de copie, de trichage aux examens. À ce moment-là, il y a un comité, qui fonctionne à la manière d'un tribunal, dans le fond, qui peut décréter une sanction comme le renvoi de l'université ou encore l'interdiction de s'inscrire à un ou des trimestres donnés, ou une autre punition ou sanction du même type. Les règles de justice naturelle sont respectées à l'intérieur de ceci. Il y a audition selon les règles de l'art et il y a même, une fois la sanction prononcée par le comité, à nouveau possibilité d'appel si on estime que les principes de justice naturelle n'ont pas été adéquatement respectés.

Ce sont donc un ensemble de dispositions qui visent à faire respecter en toutes circonstances les droits des étudiants et des étudiantes.

M. Hamel: Merci beaucoup. Si on a un peu de temps, j'en aurai peut-être une autre, mais continuez, M. le Président.

Le Président (M. Williams): Je m'excuse, il ne reste qu'une minute, je pense. Un peu dans le même volet que le député de Sherbrooke, il y a vraiment une gamme de services, sur des questions de plaintes, que vous avez établis au niveau universitaire. Nous avons tous les chiffres concernant les plaintes. Mais aussi, quand j'ai lu le rapport annuel du Protecteur du citoyen, il y a eu une augmentation des plaintes d'environ 51 % - presque 500 plaintes - et je cite une petite phrase de ce rapport: "Rien de neuf, il est très, très souvent question de prêts et bourses." Avec ça, je pense que nous avons encore beaucoup de choses à faire. Aussi, dans le dépliant dont j'ai actuellement la version anglaise, nous parlons ici d'éducation, d'action communautaire. Le Protecteur du citoyen a cité un problème universitaire, qu'on a essayé de régler au niveau universitaire, mais qui a eu besoin d'aller à un autre niveau. Ça arrive. C'est juste un petit commentaire qui démontre que nous avons encore beaucoup de choses à faire.

Je voudrais poser une question précise à M. Jannard, comme ombudsman à l'UQAM. Vous avez reçu 249 plaintes, je pense; vous avez trouvé que

54 étaient fondées. Règle générale, est-ce que vos recommandations sont suivies?

M. Jannard: En ce qui concerne les plaintes dites fondées...

Le Président (M. Williams): Oui, oui.

M. Jannard: ...à 99,9 %, oui. D'ailleurs, lorsqu'une plainte est vraiment considérée comme fondée, règle générale, les recommandations formulées par l'ombudsman, par les ombudsmans ou protecteurs universitaires, sont suivies dans la même proportion.

Le Président (M. Williams): Merci. Je donne le mot de la fin à vous, M. Gervais. Est-ce que vous voulez faire quelques commentaires sur les chiffres du rapport du Protecteur du citoyen, cette augmentation et ce que nous pourrions faire?

M. Gervais: Non. À vrai dire, je n'ai pas de commentaire là-dessus; peut-être que mes collègues en auraient. Je voudrais cependant dire, en terminant, deux choses. La première, c'est que j'ai été, par un concours de circonstances, amené à réfléchir sur la fonction du Protecteur du citoyen, dès sa création. Me Louis Marceau, qui a été le premier ombudsman, le premier Protecteur du citoyen au Québec, avait constitué un petit groupe de travail pour réfléchir sur les fondements, je dirais philosophiques, de sa fonction, en vue de la publication de son premier rapport annuel. Et j'avais fait partie, alors que j'étais jeune professeur à l'université, de ce groupe de travail. Il me semble que le but du législateur, en créant cette fonction-là, était, étant donné l'élargissement de l'appareil de l'État, étant donné le pouvoir discrétionnaire donné à un grand nombre de fonctionnaires d'attribuer ou de ne pas attribuer une bourse, de donner un permis d'alcool ou de ne pas le donner, etc. La possibilité de multiples gestes légaux mais injustes s'agrandissait d'année en année, c'est-à-dire que le fonctionnaire a le pouvoir légal de poser un geste, mais il peut arriver que, le posant, il crée une injustice. Et c'est spécifiquement pour ça qu'on a créé la fonction de Protecteur du citoyen. L'élargissement aux universités et aux décisions prises dans les universités me paraîtrait une déviation par rapport à l'intention initiale.

La deuxième chose que je voulais dire, c'était au sujet - parce que cette question-là a été soulevée par hasard tantôt - des garanties de l'autonomie et de l'indépendance des protecteurs universitaires ou des ombudsmans dans les universités. Je mentionne que chez nous, par exemple, cette protection de l'indépendance et de l'autonomie est assurée par le fait que l'existence, la nature et les fonctions du protecteur sont précisées dans les statuts de l'université

- qui ne peuvent être modifiés que par une majorité qualifiée - que la durée du mandat du protecteur universitaire est de cinq ans, qu'il fait son rapport, qu'il est nommé par un vote des deux tiers du conseil universitaire, ce qui assure son pouvoir moral - il n'est pas nommé par le recteur ou un vice-recteur, il est nommé de cette façon-là - et qu'il doit faire rapport au conseil universitaire. Et de fait, ces recommandations - excusez-moi, M. Huot - ne plaisent pas toujours à l'administration universitaire.

Des voix: Ha, ha, ha!

Le Président (M. Williams): Bon. Nous avons une dernière petite question. M. le député d'Iberville.

M. Lafrance: Oui, je vous remercie, M. le Président. C'est une question très courte, en fait, mais ça me tracasse un peu. C'est dans un souci d'impartialité pour vos ombudsmans. J'aimerais savoir si vous prévoyez une durée de contrat et si ces ombudsmans-là sont appelés à changer régulièrement, de façon, évidemment, qu'ils restent indépendants, si vous le voulez, jusqu'à un certain point, des autorités universitaires.

M. Gervais: D'abord... Je laisserais peut-être mon collègue...

M. Huot (Lucien): À Laval, en fait, le contrat, l'entente, est de cinq années pour le terme; un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. C'est-à-dire que le protecteur universitaire, à Laval, ne peut pas demeurer plus que dix années. Mais après cinq années, je pense que la fonction est très...

Une voix: Ha, ha, ha!

M. Huot: Je suis là, moi, depuis quatre ans et demi.

M. Lafrance: Merci.

M. Gervais: Mais entre autres, de toute façon, comme personne à l'université - c'est le cas chez nous - la personne jouit déjà de la sécurité d'emploi. M. Huot, comme professeur, et celui qui l'avait précédé également. Dans les deux cas, il s'agissait de personnes qui exerçaient une fonction de professeur titulaire à l'université. Donc, s'ils quittent la fonction, ils restent à l'emploi de l'université. Le mandat de cinq ans est quand même un mandat assez long. Il est renouvelable une seule fois mais il est dans la même situation que le recteur de l'université dont le mandat n'est renouvelable qu'une seule fois.

M. Lafrance: Ah! Il était déjà professeur,

là. Vous engagez.. Oui.

M. Gervais: M. Huot était doyen de la Faculté des sciences et de génie pendant huit ans...

M. Lafrance: Ah bon!

M. Gervais: ...et, au terme de son mandat, le recteur d'alors et le conseil lui avaient offert la possibilité d'assumer ce mandat-là, ce qu'il a fait et, incidemment...

M. Huot: Oui, en fait, on peut ajouter aussi que la nomination du protecteur universitaire à Laval, ça fait suite à une importante consultation de la part du recteur. Il doit consulter les associations étudiantes, les facultés, les présidents de commissions, les membres des comités, etc. Donc, la nomination du protecteur universitaire arrive après une consultation de plusieurs mois à travers le campus pour être certains qu'on arrive avec une personne qui a la crédibilité et qui est tout de même acceptée de l'ensemble de la communauté, surtout de l'ensemble des étudiants, de la communauté étudiante. C'est majeur, à mon avis. S'il fallait que le conseil de l'université arrive avec une personne qui, déjà, est contestée par...

M. Lafrance: Oui.

M. Huot: ...les associations étudiantes, on peut imaginer que ça n'irait pas tellement bien. Les associations étudiantes, vous savez pertinemment que c'est très actif sur les campus et ça voit à leurs affaires.

M. Lafrance: Merci.

Le Président (M. Williams): Merci beaucoup. M. Gervais, Mme McNicoll, M. Huot et M. Jannard, merci beaucoup pour votre intervention et votre mémoire aujourd'hui.

M. Gervais: Merci de votre hospitalité.

Le Président (M. Williams): Et bon retour. Maintenant nous allons ajourner à demain, 9 h 30. Merci beaucoup encore.

(Fin de la séance à 18 h 5)