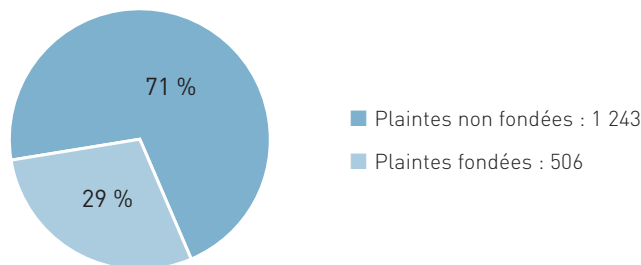


LA JUSTICE ET LA SÉCURITÉ PUBLIQUE



Ministères et organismes	Plaintes reçues 2008-2009	Enquêtes non complétées		Enquêtes complétées		Total
		Plaintes réorientées	Plaintes interrompues	Plaintes non fondées	Plaintes fondées	
Commission québécoise des libérations conditionnelles	27	1	11	9	1	22
Ministère de la Sécurité publique						
Les services correctionnels	3 703	1 344	1 076	884	412	3 716
Revenu Québec						
La fiscalité	688	20	197	328	87	632
Services Québec						
Le Directeur de l'état civil	41	1	15	22	6	44
Total	4 459	1 366	1 299	1 243	506	4 414

Les personnes incarcérées ont déposé moins de plaintes au Protecteur du citoyen que dans les années précédentes, soit 3 703 comparativement à 3 826 en 2007-2008. La proportion de plaintes fondées a également diminué, passant de 33 % l'année dernière à 32 % en 2008-2009.

Le nombre de plaintes reçues à l'égard de Revenu Québec (la fiscalité) est, quant à lui, inférieur à celui de l'année dernière, soit 688 comparativement à 697 en 2007-2008. Les plaintes fondées concernent principalement le délai de traitement des dossiers (22 %), le délai de traitement des demandes de remboursement (16 %), la perte d'un dossier ou une erreur dans sa gestion (15 %) et les modalités de recouvrement (10 %). Les plaintes dont nous faisons état dans ce rapport annuel à l'égard de Revenu Québec touchent l'équité de traitement, un principe important de justice sociale.

La justice administrative : des signes encourageants, mais encore beaucoup à faire

Le Protecteur du citoyen soulignait, dans son dernier rapport annuel, les dix ans de la Loi sur la justice administrative. Il en profitait pour rappeler l'importance primordiale des principes de cette loi qui régit des dizaines de milliers de décisions à portée individuelle que rend, chaque année, l'Administration gouvernementale. La surveillance de son respect est un élément central de l'action quotidienne du Protecteur du citoyen, qui observe également le respect de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

Le Protecteur du citoyen constatait que les principes inscrits à la Loi sur la justice administrative de même qu'à la Loi sur les services de santé et les services sociaux relatifs au devoir d'agir équitablement n'étaient pas suffisamment connus et, en conséquence, compris et respectés par l'Administration gouvernementale.

Cette problématique apparaît d'autant plus fondamentale aux yeux du Protecteur du citoyen qu'une proportion substantielle des plaintes qu'il analyse concerne précisément ce sentiment de ne pas avoir été traité de façon équitable (37 % des plaintes fondées en 2008-2009). À ce sujet, des situations particulières étaient mises en évidence dans le rapport annuel 2007-2008 du Protecteur du citoyen. Elles touchaient le manque d'information donnée aux citoyens et le manque de communication avec eux ainsi que le déni de leurs droits de présenter leurs observations ou de se faire entendre avant qu'une décision ne soit rendue.

Le Protecteur du citoyen exhortait dès lors les dirigeants des ministères et des organismes de l'Administration gouvernementale, ainsi que ceux des instances du réseau de la santé et des services sociaux, de s'assurer que le personnel sous leur responsabilité s'approprie les principes et les règles énoncés dans ces deux lois. Il recommandait précisément des mesures de sensibilisation aux principes fondamentaux que l'on y trouve ainsi qu'à leur respect (la formation des nouveaux membres du personnel, la mise à niveau constante du personnel, la formulation d'attentes précises au personnel d'encadrement et leur prise en compte dans l'évaluation du rendement du personnel).

Le Protecteur du citoyen constate déjà des effets bénéfiques concrets dans le suivi de cette recommandation tant en ce qui a trait à certaines mesures touchant l'ensemble des instances qu'en ce qui concerne des dossiers plus particuliers.

DANS LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Le Secrétariat du Conseil du trésor s'est engagé, à titre de coordonnateur du recrutement et du développement des ressources humaines de la fonction publique, à intégrer graduellement, dans les programmes gouvernementaux de développement destinés aux nouveaux gestionnaires ainsi qu'au nouveau personnel permanent de la fonction publique, un volet de sensibilisation aux principes de la Loi sur la justice administrative. Le Protecteur du citoyen apportera son soutien et son expertise à cette initiative.

Par ailleurs, plusieurs ministères et organismes ont pris des mesures précises afin de se conformer plus étroitement aux exigences de la Loi sur la justice administrative, à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen dans certains dossiers :

- **la Régie des rentes du Québec** mentionne maintenant de façon systématique les recours dont disposent les citoyens pour contester ses décisions. Plus encore, durant l'exercice 2009-2010, elle entend sensibiliser l'ensemble de son personnel à l'importance de respecter les principes de justice administrative. Déjà, tous les vice-présidents et directeurs ont bénéficié d'un tel rappel en février 2009;
- **la Commission des transports du Québec** a modifié son site Internet, à l'automne 2008, afin de préciser davantage certaines conditions relatives aux exemptions de permis et aux mécanismes de révision. La Commission a également reconnu la nécessité de fournir une formation particulière à ses préposés au Service à la clientèle afin qu'ils puissent mieux informer les citoyens sur les diverses exemptions liées aux permis de transport par autobus. Cette formation a été donnée avec diligence, après l'intervention du Protecteur du citoyen, en novembre 2008;

- **la Financière agricole du Québec** a répondu favorablement à une demande du Protecteur du citoyen de motiver de façon plus précise et adéquate les décisions rendues par son comité de réexamen en matière d'assurance récolte. Les gestionnaires concernés ont été sensibilisés à cette exigence en septembre 2008. Les vérifications ultérieures du Protecteur du citoyen indiquent que les décisions sont maintenant mieux motivées;
- **le ministère des Transports** s'est engagé à faire un rappel de la Loi sur la justice administrative auprès des membres des comités d'admission locaux et du bureau de révision en matière de transport adapté. Cette sensibilisation, axée notamment sur l'importance de justifier de façon précise les décisions rendues et de respecter les délais, a été faite en mars 2009;
- **la Commission de la santé et de la sécurité du travail** a répondu rapidement et favorablement, en novembre 2008, à une demande du Protecteur du citoyen de préciser, dans le libellé de ses décisions, qu'une demande de révision doit être faite par écrit pour être recevable. L'absence d'une telle précision pouvait s'avérer préjudiciable aux citoyens qui ignoraient cette formalité;
- **Revenu Québec** a pris des mesures afin d'améliorer la cohérence et la transparence des demandes d'annulation des intérêts, des pénalités et des frais prévus par les lois fiscales québécoises. Ainsi, la procédure de recours est diffusée sur le site Internet de Revenu Québec depuis janvier 2009 et publiée dans une brochure sur les recours depuis décembre 2008. De plus, les lettres de décision ont été revues de façon à ce qu'elles soient mieux motivées, permettant aux citoyens de connaître plus précisément et clairement les motifs d'un refus.

DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX

En ce qui regarde l'application des principes apparentés de justice administrative qui fondent la Loi sur les services de santé et les services sociaux, le Protecteur du citoyen accueille favorablement les actions qu'a réalisées le ministère de la Santé et des Services sociaux ou qu'il s'engage à mener afin de répondre à sa recommandation :

- lors de la rencontre du comité de gestion du réseau du 22 janvier 2009, le ministère de la Santé et des Services sociaux a informé les présidents-directeurs généraux des agences régionales de l'importance de connaître et d'appliquer les règles et principes de la Loi sur les services de santé et les services sociaux ainsi que ceux de la Loi sur la justice administrative. Cette intervention visait l'ensemble du personnel en place et tout nouvel employé de ces instances;
- en cours d'année 2009-2010, les procédures d'accueil pour tout nouveau membre du personnel au ministère de la Santé et des Services sociaux seront revues pour y inclure un rappel des règles et principes relatifs aux droits des usagers et à la justice administrative. Un rappel sera également effectué auprès du personnel déjà en fonction au Ministère;
- enfin, à l'automne 2009, un dépliant sur le sujet sera préparé par le Ministère et diffusé à l'interne et dans le réseau, à l'intention de tous les membres du personnel actuels et nouveaux ainsi que des sous-traitants.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN DEMEURE VIGILANT

Si le Protecteur du citoyen constate que des progrès significatifs ont été enregistrés dans plusieurs ministères et organismes au cours de la dernière année, il remarque toutefois que beaucoup reste à faire afin de s'assurer du plein respect des droits des citoyens, tant du côté de l'administration publique que du côté du réseau de la santé et des services sociaux. Cette dimension continuera d'être au cœur de ses préoccupations en 2009-2010. À la lumière des plaintes qu'il recevra, le Protecteur du citoyen procédera, au besoin, à d'autres interventions auprès des diverses instances, et ce, dans l'optique d'une amélioration constante des services offerts à la population.

Ministère de la Sécurité publique – Direction générale des services correctionnels

Dans ses deux précédents rapports annuels, le Protecteur du citoyen soulignait à nouveau la place centrale de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes dans la Loi sur le système correctionnel du Québec adoptée en 2002 et mise en vigueur en 2007. Il formulait des recommandations qui visaient la nécessaire amélioration des services offerts en réinsertion sociale dans le réseau correctionnel.

PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL EN RÉINSERTION SOCIALE ET CONCLUSION DES CONTRATS DES FONDS LOCAUX DE SOUTIEN À LA RÉINSERTION SOCIALE

Dans son rapport 2006-2007, le Protecteur du citoyen recommandait que la pertinence et l'efficacité des mesures de réinsertion sociale soient réévaluées. Le ministère de la Sécurité publique s'était alors engagé à présenter un document de réflexion et d'orientations sur l'exercice de sa mission relativement à la réinsertion sociale. Ce n'est que l'année suivante, soit en septembre 2008, que le Ministère a produit ce document où il expose entre autres ses principes directeurs et ses priorités d'action qui visent la responsabilisation de la clientèle des services correctionnels, l'accès à des ressources spécialisées et la prestation de services en partenariat avec les autres ministères. Le Protecteur du citoyen constate que – bien que tardif – au moins un premier pas a été franchi par le Ministère.

Entre-temps, vu les retards du ministère de la Sécurité publique à produire des orientations précises et à définir les principes devant guider l'élaboration des programmes, services et activités de soutien à la réinsertion sociale dans les établissements de détention, le Protecteur du citoyen interpellait, dans son rapport 2007-2008, le gouvernement du Québec afin qu'il se dote d'un plan d'action interministériel pour la création et la coordination des services en réinsertion sociale. Il était en effet devenu manifeste que la mise en œuvre de cette recommandation nécessitait une action interministérielle. Le ministère de la Sécurité publique s'est vu confier par le gouvernement le mandat d'élaborer les prémisses de ce plan.

En octobre 2008, le Ministère s'est doté d'un plan de travail pour mener à bien son mandat. Après avoir désigné les ministères, organismes gouvernementaux et communautaires concernés par la réinsertion sociale, le Ministère s'est engagé à produire un document de travail traitant, notamment, des problématiques et enjeux liés à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes ainsi que de leurs besoins, en plus de répertorier les services actuellement disponibles. Prévue en décembre 2008, la transmission de ce document au Protecteur du citoyen a été reportée en raison des retards à compléter l'inventaire des services offerts en réinsertion sociale dans les centres de détention. Le Ministère prévoit terminer et déposer ce document au printemps 2009.

En conséquence, le comité interministériel qui devait être chargé de coordonner la suite des travaux n'a pu être constitué comme prévu en janvier 2009. Le Protecteur du citoyen s'inquiète des effets négatifs de ce retard sur le dépôt, attendu en juin 2009, du plan d'action en réinsertion sociale aux autorités ministérielles. De plus, le Protecteur du citoyen est particulièrement étonné de constater que le Ministère ne dispose pas déjà d'un inventaire des programmes disponibles dans les établissements de détention.

Au surplus, le Ministère a choisi d'intégrer le suivi d'une autre recommandation du Protecteur du citoyen à la réalisation du mandat que lui a confié le gouvernement. Le Ministère s'est en effet engagé à mettre sur pied un comité de travail ayant pour mandat d'élaborer des règles destinées à encadrer la conclusion de contrats entre les Fonds locaux de soutien à la réinsertion sociale, les entreprises privées et les autres ministères ou organismes publics. Grâce aux activités de travail et aux services qu'ils offrent en milieu carcéral, les Fonds locaux de chaque établissement de détention apportent une contribution de premier plan à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Le Protecteur du citoyen s'inquiète que les retards dans l'élaboration du plan d'action relèguent d'autant l'adoption de règles d'encadrement des contrats conclus par les Fonds.

Conformément à l'esprit de la Loi sur le système correctionnel du Québec, le Ministère a affirmé dans sa réponse aux recommandations 2007-2008 du Protecteur du citoyen qu'un plan d'action en réinsertion sociale « pourrait favoriser chez les différentes instances gouvernementales concernées, une réelle appropriation des problèmes sociaux vécus par cette catégorie de la population ainsi qu'une recherche active de solutions¹ ». Pourtant, à la lumière des travaux entrepris par le Ministère depuis les deux dernières années, force est de constater que subsiste un écart entre son discours et les actions qu'il entreprend.

RECOMMANDATION

Considérant que le Protecteur du citoyen interpellait, dans son rapport 2007-2008, le gouvernement du Québec afin qu'il se dote d'un plan d'action interministériel pour la création et la coordination des services en réinsertion sociale;

considérant que le ministère de la Sécurité publique s'est vu confier par le gouvernement le mandat d'élaborer les prémisses de ce plan;

considérant que le Ministère s'est engagé à produire un document de travail traitant, notamment, des problématiques et enjeux liés à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes ainsi que de leurs besoins, en plus de répertorier les services actuellement disponibles;

considérant que la transmission de ce document au Protecteur du citoyen, prévue pour décembre 2008, a été reportée en raison des retards à compléter l'inventaire des services offerts en réinsertion sociale dans les centres de détention;

le Protecteur du citoyen recommande que le Ministère accorde la priorité à la poursuite des travaux et intensifie ses efforts afin de respecter l'échéance annoncée et, à ce titre, demande que le Ministère dépose le plan d'action gouvernemental en réinsertion sociale au plus tard le 30 juin 2009.

¹ Protecteur du citoyen, *Rapport annuel d'activités 2007-2008*, p. 103.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

Voici les commentaires du ministère de la Sécurité publique, formulés par son sous-ministre :

« D'entrée de jeu, le ministère de la Sécurité publique tient à réaffirmer que la réinsertion sociale constitue une priorité pour son organisation. D'ailleurs, les Services correctionnels du Ministère travaillent en étroite collaboration avec les ministères et les ressources de la communauté concernés à cet égard. Un plan d'action gouvernemental en matière de réinsertion sociale viendra bonifier et renforcer le travail quotidien effectué par les Services correctionnels en matière de réinsertion sociale, le tout en partenariat avec les ressources de la communauté.

Le Ministère prend bonne note de la recommandation du Protecteur du citoyen relativement au dépôt d'un plan d'action gouvernemental en réinsertion sociale au plus tard le 30 juin 2009. À cet effet, il s'engage à lui déposer un document de travail pour cette date. »

PORTRAIT DE LA POPULATION CARCÉRALE

Le ministère de la Sécurité publique a finalement entrepris cette année la réalisation du portrait de la clientèle des services correctionnels, par suite de la recommandation formulée par le Protecteur du citoyen dans son rapport 2006-2007. Ce portrait devrait être disponible au printemps 2009.

SALUBRITÉ DES ÉTABLISSEMENTS

À la suite de constats effectués en 2006-2007, le Protecteur du citoyen demandait au Ministère de mettre en place un mécanisme d'inspection de la salubrité. Deux ans plus tard, le Protecteur du citoyen constate qu'il n'y a toujours pas de normes communes de salubrité en vigueur dans les établissements de détention. Bien que le Ministère reconnaisse la nécessité de contrôler les conditions d'hygiène et de salubrité dans le but de prévenir la propagation de maladies et de gérer les risques de contamination, il tarde à entreprendre des actions significatives pour corriger cette lacune majeure. Le Protecteur du citoyen estime que les négociations actuelles sur le transfert éventuel de la responsabilité des services de santé dans les établissements de détention vers le ministère de la Santé et des Services sociaux ne peuvent justifier l'inertie du ministère de la Sécurité publique.

En février 2009, en réponse à une intervention du Protecteur du citoyen qui s'interrogeait sur l'inaction du Ministère, ce dernier s'est engagé à collaborer avec la Société immobilière du Québec et le ministère de la Santé et des Services sociaux pour élaborer des normes relatives à la salubrité et pour développer une directive à ce sujet qu'il soumettra au Protecteur du citoyen d'ici le 30 novembre 2009. Entre-temps, le Ministère compte mettre en place d'ici le 1^{er} juin 2009 des procédures intérimaires visant à améliorer la situation dans l'ensemble des établissements, notamment la désinfection des cellules d'isolement, l'entretien des cellules d'admission et l'entretien des douches.

REGISTRE D'UTILISATION DES CELLULES D'ISOLEMENT ET DE RÉCLUSION

Comme le lui a recommandé le Protecteur du citoyen, le Ministère s'est engagé, en mai 2008, à tenir dans tous les établissements de détention un registre uniforme d'utilisation des cellules d'isolement et de réclusion d'ici le 31 mars 2009. L'absence de registre rend plus difficile l'évaluation de ces pratiques. Un tel mécanisme permet une plus grande transparence, car il vise à enregistrer l'information concernant le recours aux mesures de réclusion et d'isolement, les motifs justifiant le recours à ces mesures ainsi que la durée de celles-ci. L'implantation de ce mécanisme de gestion favorisera un meilleur contrôle des pratiques et des conditions de réclusion et d'isolement des personnes incarcérées. Elle permettra notamment d'assurer le respect de la directive du Ministère au sujet des soins de santé et de s'assurer que les personnes en réclusion reçoivent la visite quotidienne du personnel infirmier.

TRAITEMENT DES REQUÊTES ÉCRITES POUR DES SERVICES DE SANTÉ

Le dernier rapport annuel du Protecteur du citoyen attirait l'attention du ministère de la Sécurité publique sur le traitement des demandes rédigées par les personnes incarcérées pour obtenir des services de santé dans certains établissements de détention. Le Protecteur du citoyen recommandait au Ministère d'examiner la possibilité de modifier cette procédure dans le but de l'améliorer et de préserver la confidentialité des échanges de renseignements entre les personnes incarcérées et le personnel médical.

À l'automne 2008, le Protecteur du citoyen a sensibilisé le Ministère aux problèmes liés à la sélection des demandes de services jugées prioritaires étant donné que plusieurs personnes incarcérées éprouvent des difficultés à formuler par écrit une demande pour de tels services. Bien que le Ministère se soit engagé à étudier cette question et qu'il ait amorcé des discussions préliminaires avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, le Protecteur du citoyen s'inquiète de la lenteur des travaux entrepris pour tenter de résoudre les problèmes liés au traitement de ces demandes. Par conséquent, il demande au ministère de la Sécurité publique d'examiner dès maintenant les modalités relatives aux requêtes écrites pour l'obtention de services de santé dans les établissements de détention. Dans le but d'accélérer les travaux, le Protecteur du citoyen incite le Ministère à intensifier sa collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux et à s'inspirer des pratiques en vigueur dans d'autres systèmes carcéraux.

D'AUTRES INTERVENTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN EN 2008-2009

Nouvelles infrastructures d'hébergement et surpopulation carcérale

Dans le cadre des visites de sept établissements de détention réalisées durant l'année, le Protecteur du citoyen a porté une attention particulière à ceux qui se sont dotés de nouveaux bâtiments modulaires temporaires. Ces quartiers cellulaires offriront jusqu'à 324 nouvelles places d'hébergement dans les établissements de Québec, Trois-Rivières, Sherbrooke et Amos².

Le Protecteur du citoyen considère que ces unités atténueront temporairement la pression exercée sur le réseau correctionnel par le surpeuplement de certains établissements. Il faut cependant relativiser les conséquences de cette solution provisoire à la surpopulation carcérale et aux transferts à répétition d'un établissement à un autre de personnes incarcérées. Selon les critères de sélection pour l'hébergement dans ces modules, seules les personnes ayant le degré de dangerosité le moins élevé, une condition physique et mentale ainsi qu'un

² L'établissement d'Amos, qui possède ce type d'infrastructure depuis dix-sept ans, fera l'objet d'une visite ultérieure.

comportement jugés adéquats peuvent y être incarcérées. Le ministère de la Sécurité publique reconnaît que, pour combler ces nouvelles places, les personnes au profil recherché viendront aussi d'établissements n'ayant pas de bâtiments modulaires. Ces transferts pourraient générer des effets néfastes (éloignement des proches et des ressources communautaires de la région d'origine, discontinuité des services médicaux, etc.) sur les conditions d'incarcération des personnes touchées par cette mesure.

Ces établissements ont adapté certaines de leurs pratiques de surveillance aux spécificités de ces nouvelles infrastructures. Ils ont aussi apporté des ajustements à l'organisation du travail en fonction des ressources humaines limitées dont ils disposent. Le Protecteur du citoyen surveille l'occupation de ces installations en se préoccupant du maintien des services de base et de leurs conséquences sur la surpopulation et les transferts.

Santé mentale et services correctionnels : rapport spécial en préparation

À la suite de la conclusion d'un mandat de recherche confié à une équipe du Centre international de criminologie comparée de l'Université de Montréal, le Protecteur du citoyen a poursuivi son analyse de la problématique de la santé mentale en milieu carcéral. Les résultats de ses travaux seront présentés dans un rapport spécial en 2009. Le Protecteur du citoyen y proposera une série de recommandations visant à améliorer l'organisation des services de santé mentale en détention et la prise en charge des personnes incarcérées souffrant de troubles mentaux.

TRAITEMENT DES PLAINTES

Plaintes examinées fondées	2008-2009
Soins de santé	30 %
Perte de droits ou de privilèges	8 %
Conditions d'hébergement	7 %
Transferts et transports entre les établissements	4 %
Perte d'effets personnels	19 %
Classement des personnes incarcérées	2 %
Services et activités	8 %
Comportement des agents et sévices	2 %
Gestion et calcul de la sentence	8 %
Mesures de sécurité	2 %
Procédures de permission de sortie	2 %
Discipline	2 %
Système de traitement des plaintes	6 %
Nature des interventions	2008-2009
Interventions à portée individuelle	81 %
Interventions à portée collective	19 %

Du 1^{er} avril 2008 au 31 mars 2009, le Protecteur du citoyen a examiné 412 plaintes fondées provenant de personnes incarcérées dans les établissements de détention des services correctionnels du Québec. La répartition des plaintes par motifs reste dans l'ensemble inchangée. La variation dans le nombre de plaintes jugées fondées en matière de transferts s'explique principalement par une modification de l'approche du Protecteur du citoyen concernant cette problématique. En majorité, ces plaintes sont dorénavant réorientées ou traitées en fonction des conséquences induites par les transferts (perte d'effets personnels, interruption de traitement médical, conditions d'hébergement, etc.).

L'accès aux soins de santé demeure le motif d'insatisfaction le plus souvent évoqué, ainsi que celui pour lequel les plaintes sont le plus souvent jugées fondées. Pour ce type de plaintes, le Protecteur du citoyen est intervenu à maintes reprises de façon préventive. Au surplus, dans plusieurs cas à la suite d'une plainte, le Protecteur du citoyen a choisi de signaler aux établissements de détention une situation individuelle présentant un risque possible plutôt que de mener une enquête pour évaluer la conformité des pratiques aux règles et normes en vigueur.

Dans la plupart des situations où les personnes incarcérées disposent d'un recours ou d'un moyen adéquat de faire valoir leurs droits ou leur point de vue, le Protecteur du citoyen les y dirige prioritairement. En revanche, lorsqu'une décision de l'administration carcérale a un effet immédiat, comme lorsqu'une personne est placée en réclusion sans justification apparente ou lorsqu'on refuse de façon déraisonnable à une personne de parler à son procureur, le Protecteur du citoyen intervient immédiatement.

Parmi les plaintes fondées traitées en date du 31 mars 2009, le Protecteur du citoyen a recommandé et obtenu des établissements de détention concernés qu'ils implantent des mesures correctives dans 90 % des cas; 81 % de ces mesures avaient une portée individuelle et 19 %, une portée collective dont les répercussions ont profité à plusieurs personnes incarcérées. La proportion des interventions à portée collective a augmenté depuis les trois dernières années alors qu'elle représentait 9 % en 2006-2007 et 11 % en 2007-2008 des mesures correctives demandées et obtenues.

Les plaintes fondées relatives aux soins de santé et à la perte d'effets personnels ont représenté respectivement 28 % et 19 % des plaintes pour lesquelles les interventions du Protecteur du citoyen se sont conclues par l'instauration de mesures correctives à portée individuelle ou collective. Par exemple, à la suite d'une plainte, le Protecteur du citoyen a recommandé et obtenu de la direction d'un établissement de détention que les agents chargés de l'admission s'assurent que les fiches médicales de toutes les personnes nouvellement admises soient dûment remplies. L'implantation de cette mesure a facilité le suivi ou le dépistage à l'admission de personnes requérant une attention médicale immédiate ou rapide.

Enfin, le Protecteur du citoyen a poursuivi le développement d'interventions à dimension systémique afin que les problématiques soulevées par le traitement des plaintes individuelles mènent à des actions préventives. C'est ce qui l'a incité à renforcer le suivi des corrections à portée collective lors des visites des lieux de détention. De plus, le Protecteur du citoyen s'assure régulièrement auprès des établissements que les mesures proposées et adoptées soient toujours en vigueur plusieurs mois après leur implantation.

À titre d'ombudsman correctionnel, le Protecteur du citoyen a donc multiplié les interventions réparatrices et préventives auprès du personnel et des gestionnaires du réseau des services correctionnels. Le présent rapport annuel présente certaines actions visant la protection et la défense des droits des personnes incarcérées. Ces interventions ont toutes eu un effet collectif sur le réseau des services correctionnels et font l'objet de nouvelles recommandations du Protecteur du citoyen aux instances concernées.

SYSTÈME DE TRAITEMENT DES PLAINTES : D'IMPORTANTES LACUNES

Un registre des plaintes qui dresse un portrait inexact de la situation

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a de nouveau examiné le fonctionnement du système de traitement des plaintes des personnes incarcérées dans les établissements de détention. Outre les problèmes récurrents d'accès au formulaire de plainte et de non-respect des délais de traitement pour lesquels il intervient régulièrement auprès des établissements, le Protecteur du citoyen a constaté d'importantes lacunes dans la tenue du registre provincial qui doit répertorier l'ensemble des plaintes soumises par les personnes incarcérées.

En principe, le registre est un outil qui permet de consigner pour chaque établissement des renseignements concernant la provenance des plaintes, leur fréquence, leurs motifs et leurs délais de traitement. Or, le registre actuel ne fournit que des données partielles qui offrent peu d'information utile à l'évaluation des services. Il dresse un portrait inexact de la situation qui prévaut dans les centres de détention. Par exemple, certains établissements omettent de produire de manière exhaustive les données qui ne sont pourtant demandées que deux fois l'an par le Ministère. Les autorités se privent ainsi de précieux renseignements qui peuvent contribuer à améliorer les pratiques et à mieux gérer certains risques.

Le ministère de la Sécurité publique projette depuis septembre 2005 de se doter d'un outil informatique permettant un usage plus efficace des données générées par le système de traitement des plaintes. Malheureusement, il en reporte constamment l'échéance. En effet, le Ministère a informé le Protecteur du citoyen qu'en raison d'un manque de ressources, l'implantation de ce dispositif prévue en avril 2009 sera reportée à l'automne de la même année.

RECOMMANDATIONS

Considérant l'importance d'un tel outil de gestion de l'information dans un contexte de privation de liberté pour les personnes qui portent plainte, et étant donné que plus de 15 % des plaintes reçues par le Protecteur du citoyen sont dirigées vers le système de traitement des plaintes implanté à sa demande en 1992 dans tous les établissements de détention, le Protecteur du citoyen est d'avis que le Ministère ne peut attendre l'informatisation du registre des plaintes pour agir;

considérant que le système correctionnel est toujours aux prises avec de nombreux problèmes liés à la surpopulation et à l'accès aux soins de santé, le Protecteur du citoyen déplore que le Ministère trouve raisonnable de reporter une autre fois l'implantation d'un mécanisme qui lui permettrait de parfaire la connaissance de sa clientèle et de faire des choix éclairés sur les meilleures options à prendre pour résorber, du moins en partie, ces difficultés. Au demeurant, le Protecteur du citoyen considère que le manque de ressources ne saurait justifier le fait que les autorités de certains établissements n'utilisent pas minimalement le registre actuel;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Sécurité publique :

qu'il exige que le registre soit dès maintenant utilisé par les gestionnaires sur une base régulière et que les données recueillies soient analysées dans un souci concret de mieux veiller au respect des droits fondamentaux des personnes incarcérées ainsi que de corriger de façon permanente les problèmes récurrents liés à l'application du système de traitement des plaintes dans les centres de détention;

qu'il fasse rapport trimestriellement, à compter d'août 2009, au Protecteur du citoyen des progrès dans l'utilisation du registre.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

Voici les commentaires du ministère de la Sécurité publique, formulés par son sous-ministre :

« Les Services correctionnels du Ministère disposent déjà d'un registre de plaintes. Conscients que ce registre est perfectible, ils travaillent actuellement au développement d'un système informatisé de traitement des plaintes. Ce système informatisé facilitera la compilation des données statistiques relatives aux traitements des plaintes ainsi que leur analyse.

Par ailleurs, un bilan concernant le système de traitement des plaintes pour l'année 2007-2008 a été dressé par la Direction du développement et du conseil en services correctionnels, et sera transmis aux autorités ministérielles prochainement. Il sera, par la suite, acheminé au Protecteur du citoyen.

Enfin, nous avons rappelé au réseau correctionnel l'importance de tenir un registre à jour sur le système de traitement des plaintes et d'acheminer l'information à l'infocentre, ce qui permettra un suivi régulier. Le Ministère s'engage à faire rapport trimestriellement au Protecteur du citoyen sur l'utilisation du registre, à compter d'août 2009. »

ESCORTES MÉDICALES : MIEUX CONCILIER LES EXIGENCES DE SÉCURITÉ ET LE RESPECT DES DROITS

Lorsque des soins de santé ou des examens médicaux ne peuvent être offerts en établissement de détention, les services correctionnels doivent organiser des rendez-vous médicaux et des transports sous escorte vers des établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Le Protecteur du citoyen reçoit régulièrement des plaintes de personnes incarcérées concernant les conditions dans lesquelles s'effectuent ces activités.

Nombre de rendez-vous sont en effet reportés en raison de l'incapacité des établissements de détention de suffire à la demande. Les rendez-vous jugés urgents ont bien entendu priorité sur les autres, et le Protecteur du citoyen n'a d'ailleurs pas été saisi de cas où ils auraient été reportés ou annulés. En revanche, plusieurs transports sont régulièrement reportés. Dans certains établissements, seuls les rendez-vous pour des examens jugés urgents sont organisés.

Usage des instruments de contrainte physique

Le Protecteur du citoyen est également préoccupé par les contraintes physiques imposées durant l'attente dans les centres hospitaliers et même pendant les périodes d'hospitalisation. Il va de soi que la sécurité revêt une importance primordiale. Cependant, les règles entourant l'imposition de contraintes en centre hospitalier sont particulièrement rigides. Un détenu qui attend à l'urgence est généralement enchaîné à une civière ou à un fauteuil roulant par les bras et les jambes. Un détenu hospitalisé sera au minimum enchaîné 24 heures par jour par au moins un membre à son lit ou à un fauteuil roulant. Cette façon de faire est appliquée de façon systématique sans égard au risque réel que pose un individu ni au degré d'inconfort qu'il peut subir.

Le Protecteur du citoyen a reçu des témoignages de citoyens qui ont préféré signer un refus de traitement plutôt que d'être maintenus sous garde dans de telles conditions. Le Protecteur du citoyen est conscient que certaines situations exigent de telles règles, mais il s'interroge néanmoins sur leur application systématique. Il a sensibilisé certains établissements de détention à cet effet et souhaite que les intervenants du réseau correctionnel reconsidèrent le recours automatique à de telles pratiques.

RECOMMANDATION

Considérant la préoccupation du Protecteur du citoyen en ce qui concerne les contraintes physiques imposées durant l'attente dans les centres hospitaliers et même pendant les périodes d'hospitalisation;

considérant les témoignages reçus de citoyens qui ont préféré signer un refus de traitement plutôt que d'être maintenus sous garde dans de telles conditions;

le Protecteur du citoyen recommande au Ministère de réexaminer les directives internes des établissements de détention pour que, conformément à l'instruction provinciale, l'imposition des contraintes physiques dépende essentiellement du niveau de risque que représente la personne escortée et du contexte de garde dans l'établissement de santé.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

Voici les commentaires du ministère de la Sécurité publique, formulés par son sous-ministre :

« Les Services correctionnels du Ministère procèdent actuellement à une révision en profondeur de leur instruction provinciale sur le *Gardiennage dans les hôpitaux*. Dans le cadre de cette révision, les Services correctionnels préciseront l'utilisation des contraintes physiques, dans un contexte de gardiennage dans un centre hospitalier, en fonction d'une meilleure évaluation du niveau de risque d'évasion et de dangerosité que présente une personne incarcérée. »

Confidentialité des échanges d'information entre les détenus et le personnel soignant

Enfin, le Protecteur du citoyen a également été saisi de plaintes, notamment de la part de médecins, concernant le non-respect de la confidentialité des échanges d'information entre les professionnels de la santé et les personnes incarcérées en raison de la présence d'agents des services correctionnels pendant les consultations. Il est normal que des procédures soient appliquées avec rigueur pour éviter les risques d'évasion. Toutefois, lorsque les conditions matérielles le permettent, une garde à vue effectuée hors de portée de voix devrait être la norme.

RECOMMANDATIONS

Considérant l'importance du principe de confidentialité des échanges d'information entre les usagers et le personnel soignant;

le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Sécurité publique :

qu'il réexamine les directives internes des établissements;

qu'il énonce de façon claire dans ses directives l'obligation de respecter la confidentialité ainsi que les conditions de ce respect;

qu'il détermine les conditions matérielles requises pour permettre des consultations confidentielles tout en limitant les risques relatifs à la sécurité et qu'il lui fasse rapport des mesures prises au plus tard le 31 décembre 2009;

qu'il engage, avec les établissements du réseau de la santé et des services sociaux qui reçoivent le plus souvent des personnes incarcérées, des discussions en vue de réunir les conditions requises pour permettre des consultations médicales confidentielles dans un cadre sécuritaire.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

Voici les commentaires du ministère de la Sécurité publique, formulés par son sous-ministre :

« D'entrée de jeu, le Ministère souscrit au principe de la confidentialité des échanges d'information entre une personne incarcérée et le personnel soignant.

D'ailleurs, dans le cadre de la révision de l'instruction provinciale sur le *Gardiennage dans les hôpitaux*, les Services correctionnels du Ministère auront l'occasion de déterminer les lignes directrices en matière de surveillance d'une personne incarcérée dans le contexte d'une consultation médicale. Évidemment, la détermination de ces lignes directrices devra se faire en tenant compte de ce principe de confidentialité, mais également du niveau de risque et de dangerosité que peut présenter une personne incarcérée.

Le Protecteur du citoyen peut être assuré qu'il sera informé, d'ici le 31 décembre 2009, des développements entourant la révision de l'instruction sur le *Gardiennage dans les hôpitaux* et des mesures mises en place pour permettre des consultations confidentielles tout en limitant les risques relatifs à la sécurité. »

Des conditions inacceptables pour le médecin et pour le patient

Un médecin travaillant à l'extérieur du réseau correctionnel a fait part au Protecteur du citoyen des difficultés rencontrées lors d'une consultation avec une personne incarcérée pour le suivi d'un traitement à la méthadone. La personne incarcérée a été escortée à son cabinet par les agents des services correctionnels. Malgré la demande du médecin, les agents ont refusé de se retirer de l'espace où se tenait la consultation.

Selon le médecin, la personne incarcérée n'a pas été en mesure de fournir toute l'information nécessaire à l'évaluation complète de sa condition. Il s'est dit persuadé que son patient souhaitait aborder des éléments qu'il n'a pas osé dévoiler en présence des agents. Il s'est également dit inquiet de la qualité des services de santé offerts aux personnes incarcérées dans de telles conditions.

Le Protecteur du citoyen a suggéré au médecin de tenter de négocier avec les autorités de l'établissement un mode de surveillance permettant une garde à vue du patient pendant la consultation, tout en conservant les échanges hors de portée de voix. Le Protecteur du citoyen a également sensibilisé les autorités de cet établissement à l'importance de la confidentialité et leur a souligné la nécessité de chercher des aménagements assurant le maintien de la confidentialité dans un cadre sécuritaire.

À la suite des interventions du Protecteur du citoyen, le médecin peut désormais mener des consultations de manière confidentielle et utiliser un cabinet vitré pour les cas où on lui signale des risques particuliers relatifs à la sécurité.

Commission québécoise des libérations conditionnelles, ministère de la Sécurité publique, ministère de la Justice, Directeur des poursuites criminelles et pénales

MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION : REPORTS CHRONIQUES DES AUDIENCES

À la suite de plaintes provenant de personnes incarcérées, le Protecteur du citoyen a enquêté sur les causes des reports d'audition de la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur le système correctionnel du Québec, qui encadre de façon stricte la constitution des dossiers devant être transmis dans tous les cas à la Commission québécoise des libérations conditionnelles, le pourcentage d'auditions reportées de la Commission a augmenté de façon substantielle. Pour les seules auditions relatives à la libération conditionnelle, ce taux est passé de 21 % en 2006-2007 à 28 % en 2007-2008. Cette tendance à la hausse se confirme en 2008-2009. Il est entendu que plusieurs reports sont justifiés et légitimes, mais certains autres prolongent indûment la période d'incarcération et retardent, voire compromettent la participation de détenus à des activités de réinsertion sociale.

Le Protecteur du citoyen a constaté que le nombre de reports et les motifs qui les justifient varient selon les établissements de détention et les régions administratives du réseau carcéral. La constitution des dossiers soumis à la Commission requiert la contribution préalable d'un grand nombre d'intervenants travaillant dans les domaines correctionnel, judiciaire et communautaire. Dans certains cas, les reports sont motivés par l'absence des documents habituellement contenus aux dossiers du Directeur des poursuites criminelles et pénales. Dans d'autres cas, ils sont dus aux retards des Services correctionnels à produire les rapports d'évaluation requis. Parfois, il manque aussi l'acceptation de la candidature de la personne contrevenante par une ressource communautaire.

Selon le Protecteur du citoyen, la multiplicité des intervenants témoigne bien de la complexité de la procédure de constitution des dossiers soumis à la Commission. Il suffit d'un manque de ressources et de retards cumulés chez les uns ou d'un manque de coordination et de communication chez les autres pour que certaines pièces ne soient pas versées à temps aux dossiers présentés devant les commissaires, qui reportent alors l'audition.

La courte durée moyenne des peines d'incarcération laisse très peu de marge de manœuvre aux intervenants. Trop de reports font perdre à plusieurs contrevenants tout intérêt pour les programmes de mise en liberté sous condition. Or, pour nombre d'entre eux, ces programmes sont nécessaires afin d'assurer entre autres la prévention de récidives, de contrer la violence conjugale et de traiter les problèmes de toxicomanie. Il importe d'éviter que ces détenus ne terminent leur peine sans avoir suivi de programme et de s'assurer que tous ceux dont le dossier le justifie aient accès à une mise en liberté sous condition. Le renforcement des conditions qui garantissent cette accessibilité est d'autant plus nécessaire que le nombre de personnes incarcérées qui renoncent à leur libération conditionnelle n'a cessé d'augmenter. En 2007-2008, 1 198 des 3 362 personnes admissibles ont renoncé à leur libération conditionnelle contre 501 des 3 618 personnes admissibles en 2000-2001. Le taux de renonciation chez les personnes admissibles à une libération conditionnelle est ainsi passé de 13,8 % en 2000-2001 à 35,6 % en 2007-2008.

RECOMMANDATION

Considérant que les programmes de mise en liberté sous condition constituent un élément fondamental du processus de réinsertion sociale des personnes incarcérées;

considérant que la tendance des personnes incarcérées à renoncer à leur libération conditionnelle s'est accentuée au fil des dernières années;

considérant qu'un taux aussi élevé de reports deux ans après l'entrée en vigueur du nouveau régime est le signe que des ajustements s'imposent dans le but d'assurer que les procédures mises en place soient véritablement au service de la lettre et de l'esprit de la Loi;

Le Protecteur du citoyen recommande que les ministères de la Justice et de la Sécurité publique, le Directeur des poursuites criminelles et pénales ainsi que la Commission québécoise des libérations conditionnelles s'associent pour analyser les écueils du système actuel à cet égard, non seulement dans le but d'améliorer les pratiques, mais, si nécessaire, en vue d'apporter les modifications appropriées à la réglementation pour en simplifier, si possible, le fonctionnement, et qu'ils lui fassent rapport des changements au plus tard le 31 janvier 2010.

COMMENTAIRES

Voici les commentaires de la **Commission québécoise des libérations conditionnelles**, formulés par sa présidente :

« La Commission souscrit à la nécessité que soient prévus tous les dispositifs nécessaires visant à assurer la transmission des documents requis par l'article 19 de la Loi. Le processus décisionnel doit se faire dans le respect des principes de protection du public et de réinsertion sociale. Dans ce contexte, la Commission est disposée à collaborer à tous les travaux en ce sens. »

Voici les commentaires du **ministère de la Sécurité publique**, formulés par son sous-ministre :

« Nous souscrivons aux commentaires formulés par la présidente de la Commission des libérations conditionnelles. »

Voici les commentaires du **ministère de la Justice**, formulés par son sous-ministre et sous-procureur général :

« Je vous confirme que le ministère de la Justice souscrit à l'objectif poursuivi. Dans ce contexte, nous sommes prêts à collaborer aux travaux. »

Voici les commentaires du **Directeur des poursuites criminelles et pénales** :

« Je vous confirme que le Directeur des poursuites criminelles et pénales souscrit à la recommandation du Protecteur du citoyen. »

Réinsertion sociale : l'esprit de la loi est bafoué

Une personne incarcérée prend contact avec le Protecteur du citoyen pour se plaindre du fait que la Commission québécoise des libérations conditionnelles tarde à examiner sa demande de libération conditionnelle.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'une première audition a été reportée parce que deux documents provenant du Directeur des poursuites criminelles et pénales n'avaient toujours pas été versés au dossier de la personne incarcérée.

Une seconde audition est fixée un mois plus tard. Or, elle est à nouveau reportée parce qu'il manque toujours un des documents que doit fournir le Directeur des poursuites criminelles et pénales. Par suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le document manquant est transmis à l'établissement de détention. En raison des délais légaux pour fixer une nouvelle date d'audition, la personne incarcérée a dû attendre près d'un mois supplémentaire avant de pouvoir soumettre à la Commission un dossier complet afin que celle-ci puisse évaluer sa demande de libération conditionnelle.

Ministère de la Sécurité publique

– Les procédures d’enquête sur les incidents impliquant des policiers

LORSQUE DES INCIDENTS GRAVES IMPLIQUENT DES POLICIERS

Le 9 août 2008, un citoyen de Montréal-Nord est décédé au cours d’une intervention du Service de police de la Ville de Montréal. Le lendemain, le ministère de la Sécurité publique a confié l’enquête sur les agissements du service de police concerné à la Sûreté du Québec, comme le prévoit l’application de la Politique ministérielle en matière de décès à l’occasion d’une intervention policière ou durant la détention.

Les circonstances entourant la mort du citoyen ainsi que le fait que l’enquête soit confiée à un autre corps policier ont soulevé un important débat et suscité de nombreuses questions sur la procédure d’enquête mise en place lorsqu’un ou des policiers sont impliqués dans un incident entraînant la mort. Le Protecteur du citoyen a suivi cette affaire avec attention. Il a donc décidé d’examiner la procédure d’enquête appliquée au Québec dans de telles circonstances, dans la foulée de ses interventions antérieures sur le même sujet.

La réflexion du Protecteur du citoyen est basée sur la prémisse qu’en matière d’enquête sur les incidents impliquant des policiers, la procédure appliquée doit garantir à la population et aux policiers qu’il y a non seulement apparence de justice, mais aussi une justice réelle qui tient compte de la réalité du travail policier et des circonstances de l’événement en cause. Le Protecteur du citoyen a donc déterminé certains critères qui devraient être remplis lors des enquêtes sur les gestes policiers. La politique ministérielle québécoise a été analysée à la lumière de ces critères, puis comparée aux pratiques observées ailleurs au Canada ainsi qu’au Royaume-Uni.

Le rapport du Protecteur du citoyen pourra être consulté sur le site Internet www.protecteurducitoyen.qc.ca au cours de 2009.

Revenu Québec : l’équité de traitement

DEMANDES D’ANNULATION DES INTÉRÊTS, DES PÉNALITÉS ET DES FRAIS PRÉVUS AUX LOIS FISCALES

La Loi confère au ministre du Revenu le pouvoir discrétionnaire d’annuler des intérêts, des pénalités ou des frais exigibles sur une dette fiscale³. Les critères permettant l’annulation sont énoncés dans un bulletin d’interprétation de Revenu Québec.

L’an dernier, le Protecteur du citoyen faisait état de l’intervention systémique qu’il avait entreprise à la suite des plaintes de citoyens qui s’étaient vu refuser, par Revenu Québec, l’annulation des intérêts ou des pénalités sur leur dette fiscale alors qu’ils se trouvaient dans des situations correspondant aux critères énoncés dans le bulletin d’interprétation. L’intervention du Protecteur du citoyen avait pour but de vérifier si la procédure mise en place par Revenu Québec pour analyser ces demandes assurait un traitement équitable à tous les citoyens, peu importe le lieu où ils résidaient et l’instance à laquelle ils s’adressaient à l’intérieur de Revenu Québec.

³ Article 94.1 de la Loi sur le ministère du Revenu du Québec (LMR 94.1).

Plus précisément, l'intervention visait à vérifier si la procédure de Revenu Québec :

- assurait, dans chaque cas, un examen complet des arguments et de la situation personnelle du citoyen, et si l'appréciation des situations est cohérente d'un bureau régional ou d'une direction à l'autre;
- assurait la transparence dans la façon de rendre les décisions, notamment par écrit;
- garantissait un traitement impartial des demandes par des recours indépendants.

Le Protecteur du citoyen constatait les lacunes suivantes :

- sur le plan de la transparence, le recours n'était pas suffisamment connu des contribuables puisque très peu diffusé;
- les agents qui traitaient les demandes d'annulation ne disposaient pas des outils adéquats pour assurer la cohérence des décisions entre les différentes instances de Revenu Québec;
- les décisions n'étaient pas motivées de façon satisfaisante, car elles ne permettaient pas au citoyen de connaître les motifs d'un refus et, par conséquent, de déterminer les motifs sur lesquels fonder une demande de révision;
- le mécanisme mis en place pour traiter les demandes de révision à la suite d'un refus ne garantissait pas l'indépendance du recours. En effet, une même personne était susceptible d'être impliquée à la fois dans le traitement initial d'une demande et dans sa révision le cas échéant.

À la suite de son intervention, le Protecteur du citoyen formulait à Revenu Québec cinq recommandations pour pallier les lacunes qu'il avait relevées. En résumé, ce sont les suivantes :

- que Revenu Québec diffuse, sur son site Internet et dans ses documents publics, l'information concernant ce recours ainsi que les critères du bulletin d'interprétation justifiant l'annulation;
- qu'un formulaire de demande d'annulation soit mis à la disposition des citoyens, notamment sur le site Internet, de façon à leur permettre de fournir tous les renseignements pertinents à l'analyse de leur situation;
- que les mesures mises en place à la Direction principale des services à la clientèle des particuliers pour analyser les demandes d'annulation⁴ soient étendues à toutes les unités de Revenu Québec qui traitent de telles demandes, sauf lorsqu'elles sont basées sur l'incapacité de payer⁵;
- que Revenu Québec assure à la population une plus grande transparence en ce qui concerne les motifs de ses décisions;
- que la révision soit confiée à un autre bureau régional que celui qui a traité la demande d'annulation en première instance ou à une équipe centralisée au sein de chaque direction générale.

Revenu Québec a accueilli les quatre premières recommandations.

⁴ Il s'agit de mesures qui ont été implantées pendant l'enquête du Protecteur du citoyen et qui visent à assurer une plus grande cohérence des décisions. Ainsi, le traitement des demandes a été centralisé dans quatre régions administratives où des agents ont été désignés pour réaliser cette tâche. Ces agents ont reçu une formation structurée et sont assistés par cinq personnes-ressources. Un réseau de communication et des rencontres périodiques entre les personnes-ressources sont également prévus afin de favoriser l'échange d'information, le tout sous la responsabilité d'un coordonnateur.

⁵ Les demandes d'annulation invoquant l'incapacité de payer sont traitées par le Centre de perception fiscale de Revenu Québec. Puisque l'incapacité de payer est un critère objectif qui peut être établi à la suite d'une analyse de la situation financière du contribuable, le Protecteur du citoyen n'a pas jugé opportun d'étendre la troisième recommandation au traitement de ces demandes.

Ainsi, depuis décembre 2008, le recours est publié dans la brochure de Revenu Québec intitulée *Des recours à votre portée* et, depuis janvier 2009, il est diffusé sur son site Internet.

Trois formulaires de demandes d'annulation à l'intention de la population sont également disponibles sur le site Internet de Revenu Québec depuis décembre 2008, les formulaires MR-94.1 (pour les demandes relatives à l'impôt des particuliers), MR-94.1.A (*Demande d'évaluation d'une situation financière*) et FP-4288 (pour les demandes relatives à la taxe sur les produits et services et à la taxe de vente du Québec).

Depuis septembre 2008, toutes les directions de la Direction générale des particuliers qui traitent des demandes d'annulation se sont dotées d'équipes d'agents spécialement attitrés au traitement des demandes d'annulation. Ceux-ci ont reçu une formation structurée en janvier 2009 et de nouvelles instructions de travail ont été mises en ligne à leur intention.

Pour assurer une plus grande transparence en ce qui concerne les motifs de refus à des demandes d'annulation, tant le Centre de perception fiscale que la Direction générale des particuliers ont revu les lettres de décision de façon à mieux les motiver, à la satisfaction du Protecteur du citoyen. Les nouveaux modèles de lettre et la liste des différents motifs possibles ont été mis en ligne en octobre 2008 pour le Centre de perception fiscale et en janvier 2009 pour la Direction générale des particuliers. Leur utilisation fera l'objet de contrôles de qualité sur une base continue.

Revenu Québec n'a pas adhéré à la cinquième recommandation du Protecteur du citoyen. En effet, considérant l'expertise développée par les directions générales relativement à leurs clientèles respectives, Revenu Québec juge préférable de conserver le traitement des demandes de révision à l'intérieur de chaque unité qui a traité la demande initiale. L'analyse de la demande de révision continuera donc d'être effectuée par une personne de niveau hiérarchique supérieur à celui de la personne qui a rendu la décision initiale. Toutefois, sensible à la préoccupation du Protecteur du citoyen à propos de l'indépendance du recours, Revenu Québec a accepté d'ajouter, sur les rapports d'analyse des demandes d'annulation, la mention du nom des personnes consultées en première instance de façon à éviter qu'elles ne soient consultées à nouveau advenant une demande de révision.

Le Protecteur du citoyen estime que les mesures mises en place par Revenu Québec pour améliorer la cohérence du traitement des demandes d'annulation ainsi que la transparence dans ce processus favoriseront un traitement plus équitable de ces demandes. Par conséquent, il considère que l'ensemble des mesures implantées par Revenu Québec à la suite de son intervention répond à sa satisfaction aux objectifs de ses recommandations. Ces améliorations, dont bénéficieront les contribuables, ont été rendues possibles grâce à la collaboration de Revenu Québec.

UNE SITUATION INÉQUITABLE POUR LES MEMBRES DU PERSONNEL DE L'ÉTAT

En vertu de la modification à l'article 12.0.2 de la Loi sur le ministère du Revenu, qu'a adoptée l'Assemblée nationale le 7 novembre 2007, la dette fiscale d'un citoyen peut être remboursée à même les sommes qu'un ministère ou un organisme public lui doit. Cette compensation peut être faite dans les quatre-vingt-dix jours suivant l'émission de l'avis de cotisation.

Le Protecteur du citoyen a constaté que cette modification à la Loi n'a pas les mêmes incidences pour le personnel de l'État que pour celui du secteur privé. En effet, la Loi permet à Revenu Québec de compenser immédiatement, sur la paie d'un employé du secteur public, une dette contractée par ce travailleur. Dans le cas d'un employé du secteur privé, Revenu Québec doit plutôt procéder par saisie de salaire, quatre-vingt-dix jours après la date d'émission de l'avis de cotisation. Le personnel du secteur privé bénéficie donc d'une marge de manœuvre que n'a pas celui de l'État.

Grâce à l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a donné une directive aux agents responsables de la perception, le 18 juin 2008, à l'effet de ne pas utiliser la compensation contre le salaire d'un employé de l'État avant le 91^e jour qui suit la date de l'émission de l'avis de cotisation.

CRÉDIT D'IMPÔT POUR MAINTIEN À DOMICILE D'UNE PERSONNE ÂGÉE

Des délais de paiement inacceptables : le Protecteur du citoyen est intervenu

Le ministère des Finances a mis en place, en mars 2008, une grille d'analyse qui précise les dépenses admissibles au crédit d'impôt pour maintien à domicile d'une personne âgée. Il rend aussi obligatoire la justification de ces dépenses pour obtenir un versement anticipé.

Afin d'appliquer cette grille, Revenu Québec a établi des balises administratives concernant l'obtention de ce crédit. En raison d'une hausse importante des validations rendues nécessaires par les nouvelles normes, un retard s'accumule dans le traitement des demandes. Par conséquent, Revenu Québec a décidé, en mai 2008, de traiter uniquement les demandes de versement anticipé sur une base mensuelle. Il mettait ainsi de côté les demandes de remboursement de dépenses pour des services reçus de façon occasionnelle.

Alerté par la plainte d'une citoyenne, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de Revenu Québec en septembre 2008. Il a demandé qu'une partie du personnel de Revenu Québec soit affectée au traitement des demandes de versement anticipé pour des dépenses occasionnelles. Revenu Québec a donné suite à cette demande en assignant dix employés sur un total de quatre-vingts précisément à cette tâche. En décembre 2008, Revenu Québec avait résorbé sa réserve de demandes de versement anticipé du crédit d'impôt pour maintien à domicile d'une personne âgée.

Services Québec – Directeur de l'état civil

DE NOUVELLES PROCÉDURES RÉPONDANT AUX BESOINS DE LA POPULATION

En 2006-2007, puis en 2007-2008, le Protecteur du citoyen formulait les deux recommandations suivantes touchant les pouvoirs du Directeur de l'état civil :

- que le Code civil du Québec soit modifié afin qu'une personne née au Québec, mais qui n'y réside plus, puisse demander au Directeur de l'état civil un certificat de changement de sexe;
- que le Code civil soit modifié pour que l'on puisse tenir compte, à la suite de l'inscription de la naissance au registre de l'état civil, des traditions et coutumes des nouveaux arrivants et des membres des communautés culturelles relatives au patronyme.

Pour ce qui est de la première recommandation, le ministère de la Justice s'est dit prêt, à l'hiver 2008, à réactiver ce dossier afin de déposer dans les meilleurs délais un projet de loi concernant le certificat de changement de sexe. En février 2009, le Protecteur du citoyen a été informé que des propositions législatives tenant compte de sa position seraient élaborées. Le Protecteur du citoyen souligne aux parlementaires l'urgence de cette modification qui a déjà trop tardé.

Concernant le patronyme pour certaines communautés culturelles, la situation est toujours en examen au ministère de la Justice. La Cour supérieure du Québec a reconnu que les motifs pour masculiniser le nom de famille selon les traditions et les coutumes sont suffisamment sérieux et sont loin de constituer des caprices ou des fantaisies. Pourtant, encore en 2008-2009, le Directeur de l'état civil exige aux parents d'un nouveau-né un montant minimal de 350 \$ pour effectuer un tel changement.

TENUE DES REGISTRES DU DIRECTEUR DE L'ÉTAT CIVIL

En 2008-2009, deux interventions du Protecteur du citoyen ont contribué à assurer une plus grande intégrité des registres tenus par le Directeur de l'état civil pour la délivrance des actes de naissance. Une troisième intervention, quant à elle, a permis d'assouplir une pratique datant de 1994.

L'obtention d'un certificat de naissance est de première importance pour les citoyens et les citoyennes. Il est généralement exigé pour obtenir un permis de conduire, une carte d'assurance maladie ou un passeport canadien. Ce certificat et l'inscription même de la naissance permettent aussi d'avoir accès à différents services gouvernementaux, tels les programmes de soutien aux enfants ou la rente de retraite de la Régie des rentes du Québec. Les obligations et les responsabilités du Directeur de l'état civil en cette matière prennent donc toute leur importance.

Voici le résultat de trois interventions du Protecteur du citoyen : à la suite d'un jugement modifiant les patronymes et les prénoms d'un nouveau-né, le Directeur a délivré, en contra-vention de la Loi, un nouveau certificat de naissance comme le demandait le père d'un enfant. Comme le jugement avait été porté en appel, la Loi ne lui permettait pas de modifier l'acte de naissance. Le Protecteur a obtenu qu'à l'avenir, le Directeur de l'état civil s'assure auprès du tribunal concerné que le jugement qu'il reçoit est bel et bien final et sans appel.

GAINS COLLECTIFS

Le Directeur a délivré un document qui ne correspondait pas à l'acte de naissance tel que modifié par un jugement d'adoption rendu dans les années 1980. À cette époque, les registres de l'état civil étaient administrés par les paroisses et les municipalités, qui avaient des façons de faire différentes. Entre autres, les jugements modifiant les actes de naissance n'étaient pas toujours conservés avec l'acte modifié. Ainsi, si une erreur s'y était glissée, le Directeur n'était pas à même de le constater. Le Protecteur du citoyen a démontré qu'une citoyenne s'est vu délivrer, dans une telle circonstance, un acte de naissance modifiant son patronyme et donc son identité. À sa demande, le Directeur a modifié ses façons de faire afin d'avoir en main, lors de toute nouvelle demande, les jugements modifiant les actes de naissance rendus avant le 1^{er} janvier 1994. Il procédera ainsi chaque fois que la demande de document ne correspondra pas à l'acte de naissance modifié par suite d'un jugement.

Le Directeur a modifié une troisième pratique entourant les déclarations de naissance faites par des parents plus de trente jours après la naissance de l'enfant. Depuis 1994, en vertu du Tarif des droits relatifs aux actes de l'état civil, au changement de nom ou de la mention du sexe, le Directeur exige le paiement d'une pénalité pour une inscription tardive de l'enfant. Sans ce paiement, il en refuse l'inscription à ses registres. Il s'en est suivi quelque 200 refus d'inscription. Jugeant déraisonnable que le Directeur inscrive des enfants à ses registres sous condition du paiement de pénalités, alors que son premier devoir est d'inscrire sans délai les nouvelles naissances, le Protecteur du citoyen est intervenu. Remettant déjà lui-même en question cette pratique, le Directeur a agi en la modifiant tout en restant fidèle au libellé du règlement et en corrigeant les situations pendantes. Depuis l'été 2008, toutes les nouvelles naissances déclarées sont inscrites aux registres sans attendre le paiement de la pénalité. Les parents retardataires se verront réclamer, dans une autre étape, les frais exigibles.