

# Violence institutionnelle de l'administration publique

Joséphine Loock, M. Sc. Administration et gestion des activités médico-sociales

La violence institutionnelle constitue « toute action commise dans une ou par une institution, ou toute absence d'action, qui cause à la personne une souffrance physique ou psychologique inutile et/ou qui entrave son évolution ultérieure »<sup>1</sup>. Depuis 10 ans, les ministères et organismes publics québécois causent en moyenne, selon le nombre de plaintes fondées<sup>2</sup> recensées par le Protecteur du citoyen, près de 1 500 préjudices, chaque année, aux citoyens. Le Protecteur du citoyen est un appareil indépendant créé pour surveiller et corriger les erreurs de l'administration publique. Il permet de réduire les effets de la violence institutionnelle, d'en corriger les causes et de réparer des dommages. Il est ainsi le témoin des faits de violence institutionnelle de la part de l'administration publique. En analysant ses rapports annuels depuis 10 ans, nous allons mesurer la nature et l'incidence de la violence selon les services d'administration et dresser un portrait de la violence institutionnelle de l'administration publique.



## Le vécu des victimes de violence institutionnelle de l'État

Il y aurait deux types de victimes de l'État. D'une part, les usagers qui subissent une violence institutionnelle par le mode de réponse de l'appareil administratif. La violence subie peut prendre différentes formes : négligence, violence psychologique, abus de pouvoir, déni de droit... D'autre part, les usagers doublement victimes : d'abord victimes d'un traumatisme ou d'un accident, ils demandent à l'administration une prestation compensatoire, et au cours de cette demande, ils sont à nouveau victimes, cette fois de comportements des délégués de l'administration ou du système administratif, au moyen d'abus de droit divers. Il s'agit dans ce cas de *victimisation secondaire*, c'est-à-dire une victimisation résultant de la réaction d'institutions ou de particuliers envers une victime. Les exemples les plus fréquents sont reliés aux victimes ayant droit à des indemnités, mais qui seront traitées de manière inéquitable, abusive, suspicieuse par les structures chargées de les recevoir. Ces comportements ont pour conséquence des privations de revenus dans des circonstances traumatiques, entraînant de nouvelles blessures psychiques aux victimes.

Les conséquences de la victimisation prennent plusieurs formes. L'impact psy-

chologique de la victimisation peut se traduire par une baisse de l'estime de soi ou de la confiance en autrui. Les conséquences sont aussi physiques (santé détériorée), sociales (la modification d'habitudes de vie, de rapports avec ses proches, le désinvestissement au travail), financières (pertes directement liées au préjudice subi, entrée retardée sur le marché professionnel) et enfin existentielle<sup>3</sup>. La victimisation en général, peu importe la lésion vécue et le fait qu'elle soit intentionnelle ou accidentelle, entraîne nécessairement une vulnérabilité : « Elle est toujours rapportée par ceux qui la subissent comme un malheur, une mauvaise expérience »<sup>4</sup>.

**La victimisation par l'administration a comme conséquence première de priver un citoyen d'un service ou d'un droit essentiel.** Comme l'administration publique couvre des domaines souvent reliés à des besoins primaires (se nourrir, se loger, se soigner...), une erreur de l'administration, un acte illégal ou un abus de pouvoir entraînent des conséquences directes sur les conditions de vie des victimes, leur situation financière, leur environnement, l'exercice de leurs droits, en plus de causer une perte de confiance en l'administration. Les réactions sociales suite à la victimisa-

tion institutionnelle peuvent être blessantes pour les victimes, dans le sens où l'entourage peut négliger, blâmer la victime, ou refuser d'admettre qu'elle a subi un préjudice. Ceci fait naître des sentiments de frustration, d'isolement et de perte de contrôle chez la victime. Quant à la victimisation secondaire causée par la violence institutionnelle, elle contribue à une perte de confiance envers les institutions de réparation prévues pour les victimes.

## Le Protecteur du citoyen, témoin de la violence institutionnelle de l'administration

Presque tous les pays démocratiques se sont dotés d'un « Protecteur du citoyen » ou Ombudsman. Au Québec, le Protecteur du citoyen, qui relève de l'Assemblée nationale, a pour mission « d'assurer le respect des droits des citoyens, individus, entreprises ou associations dans leurs relations avec l'administration publique et le réseau de la santé et des services sociaux »<sup>5</sup>. Depuis 1969, l'institution protège les utilisateurs des services des ministères et organismes publics ; depuis avril 2006, elle

protège également les usagers du réseau de la santé et des services sociaux, qui étaient auparavant (depuis 1976) sous la juridiction du Protecteur des usagers relevant du ministre de la Santé. Le Protecteur du citoyen est indépendant du gouvernement. Il est placé sous l'autorité des élus puisque son directeur est désigné par l'Assemblée nationale et doit lui adresser chaque année un rapport d'activité et de gestion. **En créant une institution comme le Protecteur du citoyen et en lui conférant une telle indépendance, la société**

**reconnaît que l'administration publique est porteuse de violence et de comportements abusifs.** L'existence même du Protecteur du citoyen témoigne de l'existence de violence institutionnelle dans l'administration publique.

## Méthodologie de l'étude

Nous proposons une approche victimologique pour saisir la réalité de la violence institutionnelle de l'État. Notre analyse est centrée sur le vécu de la victime plutôt que sur la nature et la gravité des comportements déviants des organismes. Nous cherchons ainsi à analyser de façon globale l'émergence, le processus et les conséquences de la victimisation institutionnelle. Nous verrons dans quelle mesure les constats du Protecteur du citoyen permettent de mesurer la violence sous l'angle du vécu des victimes. Nous analyserons si les corrections et recommandations suggérées par le Protecteur du citoyen ont des impacts sur la réduction de l'incidence de la victimisation dans les organismes « infracteurs ».

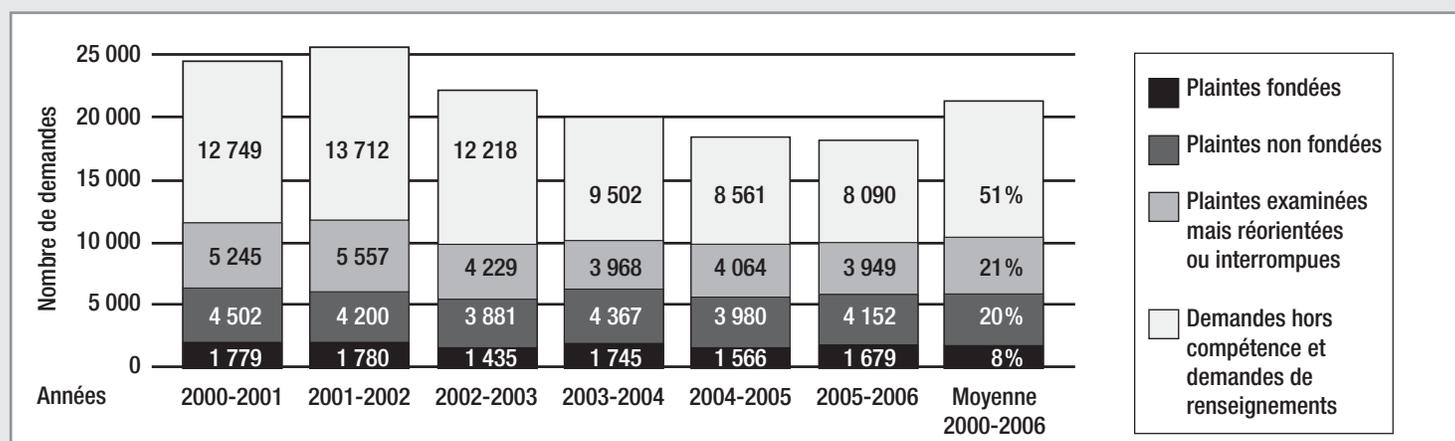
Nos objectifs sont :

- > De mesurer l'importance de la violence institutionnelle de l'administration publique en la saisissant au travers des rapports annuels du Protecteur du citoyen sur une période significative (10 ans);
- > D'analyser les différentes formes de violence existantes et leurs impacts sur les citoyens;
- > D'apprécier la présence de récurrence de comportements abusifs dans certaines administrations et pour certaines populations d'usagers.

Notre champ d'analyse comprend uniquement l'administration publique et exclut le réseau de la santé et des services sociaux, afin de limiter l'étendue de l'étude. Notre analyse quantitative de la violence institutionnelle est réalisée d'après les 10 rapports statistiques du Protecteur du citoyen entre 2000-2001 et 2009-2010. Une entrevue téléphonique avec le bureau du Protecteur a précisé et validé notre compréhension des statistiques. Puis, nous avons réalisé une analyse qualitative, par administration, sur la base de quatre rapports du Protecteur du citoyen répartis sur 10 ans (2000-2001; 2003-2004; 2006-2007; 2009-2010).

Pour chaque organisme, les plaintes rapportées dans les quatre rapports d'activité ont été classées par année, dans une grille de lecture bâtie en fonction de deux catégories: la thématique de la plainte et le type de préjudice subi. Nous présentons à titre d'illustration les origines de violence de cinq organismes sélectionnés parmi les organismes les plus fréquemment signalés par les citoyens et le Protecteur, afin de saisir la violence institutionnelle là où elle s'exprime le plus. Notre second intérêt a été de sélectionner les administrations de façon à présenter un tableau représentatif de la violence institutionnelle. Ainsi, à travers chaque administration sélectionnée, nous illustrons un cas particulier, lié à l'évolution des pratiques déviantes ou aux caractéristiques de la population victime.

Figure 1 — Traitement des demandes adressées au Protecteur du citoyen de 2000 à 2006



À noter qu'il n'est pas possible de présenter le traitement des plaintes de 2000 à 2010. Nous devons séparer les données avant et après 2006 pour plusieurs raisons. Le bureau du Protecteur du citoyen a modifié son système statistique en 2005 de telle sorte que les plaintes réorientées, interrompues et les demandes de renseignements ou d'assistance ne sont plus classées exactement de la même manière. Ces catégories ne désignant donc plus exactement les mêmes types de plaintes, il n'est pas possible de les comparer avant et après 2006. De plus, à partir de 2006, les demandes de renseignements et hors compétence englobent sans distinction des demandes concernant l'administration publique, mais aussi concernant le réseau de la santé et des services sociaux, intégré cette année-là dans le champ de compétence du Protecteur du citoyen. Nous ne pouvons donc pas comparer le nombre de ces demandes avant et après 2006.

D'après les données des années 2000 à 2006, en moyenne 21 152 demandes sont adressées au Protecteur du citoyen chaque année. Les données compilées dans la Figure 1 nous permettent de comprendre comment sont traitées ces demandes. Parmi celles-ci, plus de la moitié (10 805 demandes, soit 51 % des demandes adressées) sont liées à des renseignements ou à de l'assistance dans les démarches avec l'administration, ou sont hors de la compétence du Protecteur du citoyen. Ainsi, seulement 49 % des demandes adressées au Protecteur du citoyen sont des plaintes ou signalements qui entrent dans son champ de compétence. Ces demandes sont examinées, mais en cours d'examen, si le Protecteur se rend compte qu'une autre solution existe et serait plus profitable au citoyen, il le renvoie vers l'instance appropriée. Par exemple, parfois un recours légal sera plus avantageux pour le citoyen, qui est alors dirigé vers le Tribunal administratif du Québec (TAQ). Les plaintes peuvent aussi être interrompues en cours d'examen du fait du citoyen ou du fait du Protecteur. Les causes d'interruption sont la correction du problème, parfois grâce à une intervention directe du Protecteur, le retrait de la plainte, la fin du litige ou encore le fait qu'un élément interdise le Protecteur de se saisir du problème (par exemple, le plaignant est un membre de cabinet ministériel)<sup>6</sup>. Ainsi, en moyenne par an, 21 % des demandes sont des plaintes qui sont réorientées ou interrompues. Le reste des plaintes, soit 28 % des demandes adressées au Protecteur du citoyen, vont faire l'objet d'une intervention de ce dernier. À l'issue de l'enquête, il déterminera si le citoyen a effectivement été lésé ou non par l'administration. Si oui, il s'agit d'une plainte fondée et le Protecteur du citoyen recommandera une correction à l'administration concernée. **Sur l'ensemble des demandes adressées au Protecteur du citoyen, au final, seulement 8 % des demandes sont des plaintes fondées.**

## De 2000 à 2010, près de 15 000 personnes ont été reconnues victimes de violence institutionnelle de l'administration publique

**Tableau 1 — Nombre de plaintes donnant lieu à une enquête du Protecteur du citoyen entre 2000 et 2010**

ANNÉES	PLAINTES FONDÉES	PLAINTES NON FONDÉES	TOTAL	TAUX DE PLAINTES FONDÉES
2000-2001	1 779	4 502	6 281	28,3 %
2001-2002	1 780	4 200	5 980	29,8 %
2002-2003	1 435	3 881	5 316	27,0 %
2003-2004	1 745	4 367	6 112	28,6 %
2004-2005	1 566	3 980	5 546	28,2 %
2005-2006	1 679	4 152	5 831	28,8 %
2006-2007	1 189	3 319	4 508	26,4 %
2007-2008	1 177	3 499	4 676	25,2 %
2008-2009	1 146	3 629	4 775	24,0 %
2009-2010	989	3 094	4 083	24,2 %
<b>TOTAL</b>	<b>14 485</b>	<b>38 623</b>	<b>53 108</b>	
<i>Moyenne</i>	<i>1 449</i>	<i>3 862</i>	<i>5 311</i>	<i>27,0 %</i>

Source : Données compilées à partir des rapports d'activité du Protecteur du citoyen (2000-2001 ; 2003-2004 ; 2006-2007 ; 2009-2010).

Pour mesurer l'incidence de la violence institutionnelle dans l'administration publique, nous considérons les plaintes fondées, car c'est l'indicateur que le Protecteur du citoyen retient pour comptabiliser et analyser les situations de violence vécues par les citoyens. Le Tableau 1 montre qu'en moyenne par année, plus du quart (27 %) des plaintes pour lesquelles le Protecteur du citoyen a fait une enquête sont fondées, soient 1 449 actes ou omissions de l'administration publique causant un préjudice. En 10 ans, 14 485 personnes ont été victimes de la violence institutionnelle de l'administration publique.

## La face cachée de la violence institutionnelle de l'État

Si le nombre de plaintes fondées est la seule mesure existante actuellement pour mesurer la violence institutionnelle, elle ne saurait cependant représenter à elle seule la réalité des actes abusifs de l'administration. D'après le mode de traitement des demandes du Protecteur du citoyen, nous constatons que **les plaintes fondées représentent la « pointe de l'iceberg » de la violence institutionnelle de l'administration publique**, pour plusieurs raisons :

- > Des violences peuvent être commises dans l'administration publique sans pour autant être du ressort du Protecteur du citoyen. En 2009, 86 organismes et ministères sont sous la compétence du Protecteur. Chaque année, des citoyens adressent des plaintes liées à d'autres organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen (927 demandes, soit près de 10 % des demandes hors compétence de 2003-2004), à des sociétés d'État, Hydro-Québec (164 demandes de service adressées au Protecteur du citoyen en 2009-2010), au réseau de l'éducation et particulièrement l'enseignement primaire, secondaire et les commissions scolaires (122 demandes de service adressées au Protecteur du citoyen en 2009-2010). Les autres demandes de service visent le réseau municipal, des ministères d'autres provinces. Enfin, la majorité des demandes hors compétence concerne le secteur privé.
- > Parmi les plaintes de la compétence du Protecteur du citoyen, les nombreuses plaintes dites réorientées ou interrompues ne donneront pas lieu à une enquête, mais certaines renvoient potentiellement à un acte de violence. Simplement, l'intervention du Protecteur du citoyen a été interrompue car l'administration a corrigé son erreur, ou le citoyen a dépassé le délai d'un an dont il bénéficie pour porter plainte, ou encore il a été dirigé vers un autre recours que le Protecteur a jugé plus approprié à la situation, par exemple vers le Tribunal administratif du Québec.

- > Dans le même ordre d'idées, la plupart des ministères et organismes publics disposent déjà d'un système de traitement de plaintes pour les citoyens qui s'estiment lésés. Autant de plaintes qui ne sont pas adressées au Protecteur du citoyen, mais qui réfèrent potentiellement à une situation de victimisation.
- > Toutes les situations de violence institutionnelle vécues par les citoyens ne font pas l'objet d'une plainte. Autrement dit, toutes les victimes ne portent pas plainte. Ce phénomène est observé dans tous les types de victimisation. Par exemple, les données de la violence criminelle révèlent qu'au Québec, 61 % des incidents ne seraient pas rapportés à la police<sup>7</sup>. Ces « chiffres noirs » des victimes sont recensés grâce à des enquêtes de victimisation. Ils ne sont pas dénombrés à ce jour concernant les victimes de violence institutionnelle. Nous pouvons cependant identifier des raisons pour lesquelles les chiffres officiels de la victimisation institutionnelle ne représentent pas l'ensemble du phénomène :
  - Même si le recours au Protecteur du citoyen est facile d'accès, car il est anonyme et que la procédure de plainte est très simple comparativement aux procédures judiciaires, peu de citoyens connaissent son existence.
  - Une victime de l'administration a souvent perdu confiance dans le système administratif et ne se tournera pas facilement vers une autre institution publique pour porter plainte.
  - La violence institutionnelle est insidieuse. Elle n'est pas forcément reconnue par la victime ou par la population générale comme étant une forme de violence, mais peut être perçue simplement comme un dysfonctionnement institutionnel, qui est, dans l'imaginaire collectif, souvent considéré comme une fatalité, voire une situation ordinaire.

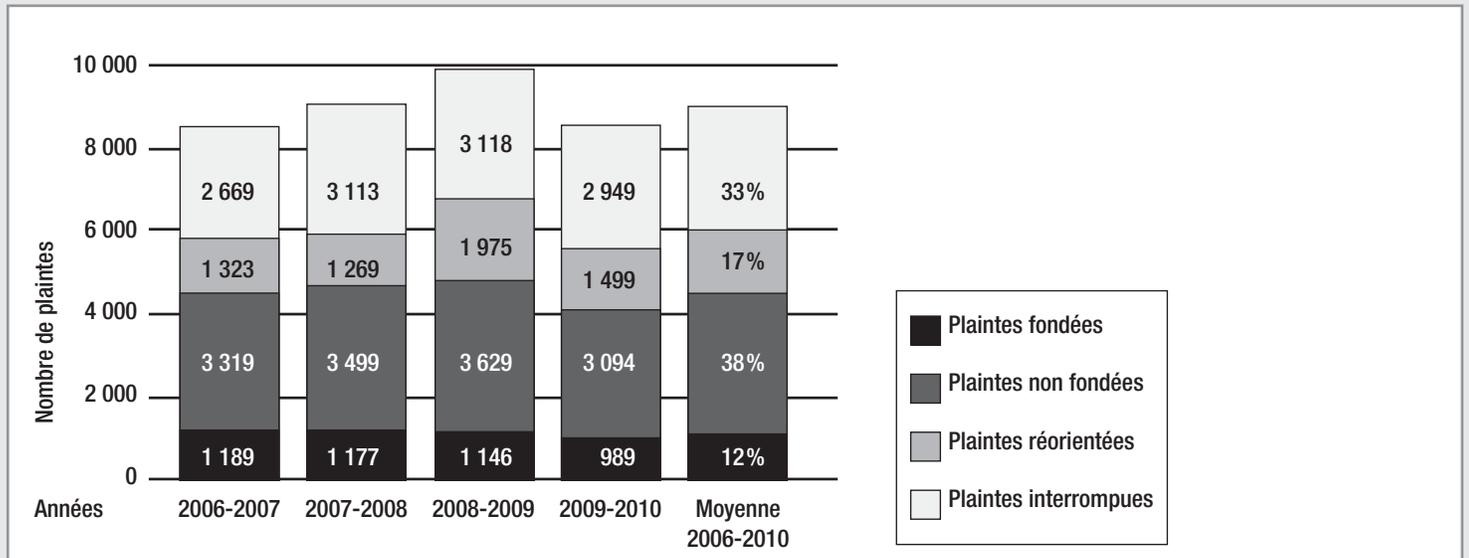
Rappelons enfin que notre analyse ne tient pas compte du nombre de plaintes fondées concernant le réseau de la santé et des services sociaux, qui est de 294 en 2009-2010 et augmente chaque année depuis 2006.

Les plaintes fondées traitées par le Protecteur du citoyen nous permettent ainsi d'évaluer l'incidence de la violence institutionnelle de l'État à minima, mais permettent tout de même une esquisse de portrait victimologique dans ce contexte particulier.

### Une violence qui se contrôle difficilement ?

L'incidence de la violence institutionnelle a diminué dans le temps : le nombre de plaintes fondées passe de 1 779 en 2000 à 989 en 2009. Les variations du nombre de plaintes fondées sont souvent attribuées chaque année à une cause différente. Une baisse du nombre de plaintes fondées peut s'expliquer par une baisse soudaine de plaintes concernant un ou deux organismes ou ministères, parce qu'un problème précis a été résolu et entraîne une baisse directe de lésions pour les citoyens. Par exemple, en 2003-2004, la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) faisait l'objet de 164 plaintes fondées, situation exceptionnelle dans le temps pour un organisme peu victimisant. Les trois quarts des plaintes étaient dus à l'impossibilité de rejoindre l'organisme par téléphone. Ce problème a été résolu et a fait diminuer le nombre de plaintes de façon drastique. La diminution de la violence semble attribuée à la résolution de problèmes ponctuels, dans certaines administrations.

Figure 2 — Traitement par le Protecteur du citoyen des plaintes (relevant de sa compétence) contre l'administration publique entre 2006 et 2010

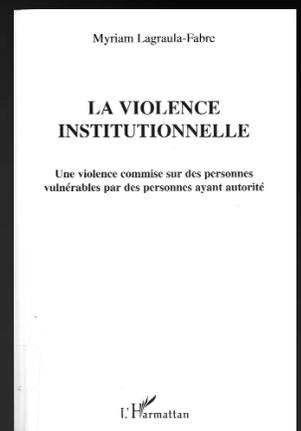


Entre 2000 et 2006, le nombre de plaintes fondées varie de façon irrégulière, augmentant une année, diminuant l'année suivante, et ce pendant 6 ans (Figure 1). Puis à partir de 2006, il diminue de façon continue. Cette tendance est encourageante. Après 2006, le nombre de plaintes non fondées se maintient à un haut niveau ou augmente, signe positif d'une diminution de violence. Néanmoins, les plaintes réorientées ou interrompues, celles qui n'amènent pas à une enquête, augmentent au même moment ou se maintiennent à un niveau élevé. Ainsi, en moyenne entre 2006 et 2010, plus de la moitié (50 % selon la Figure 2) des plaintes de la compétence du Protecteur du citoyen ne donnent pas lieu à une enquête, alors qu'entre 2000 et 2006, ce ratio moyen était de 44 %<sup>8</sup>. Ainsi, **une proportion importante de plaintes non enquêtées se maintient depuis 2006**. Cela nous empêche de conclure à une baisse générale de la violence institutionnelle de l'administration.

## La violence institutionnelle Une violence commise sur des personnes vulnérables par des personnes ayant autorité (2005)

Myriam Lagrula-Fabre

L'Harmattan



Qu'est-ce qu'une violence institutionnelle? Une violence commise à l'abri des hauts murs d'une institution sur un enfant, sur une personne âgée ou handicapée, par une personne chargée de s'en occuper, demeure-t-elle ordinaire?

L'institution est la cause d'une certaine violence parce qu'elle met en présence d'un côté des personnes vulnérables, d'un autre des personnes dotées d'autorité. Dans ce contexte, les atteintes portées peuvent être physiques, sexuelles ou morales et il n'est pas toujours aisé de les qualifier. Il est donc essentiel de distinguer les comportements susceptibles d'être pénalement réprimés de ceux qui ne s'apparentent qu'à une contrainte liée à la vie collective ou à une atteinte justifiée, par exemple, par une nécessité thérapeutique.

Par ailleurs, l'institution est la cause d'une relative impunité lorsqu'elle protège l'auteur de la violence au détriment de la victime. Aussi, la responsabilité des autres professionnels de la structure peut-elle être engagée. Dès lors, certaines questions se posent: quelle place donner au secret professionnel? Comment protéger les salariés qui dénoncent?

# Cinq administrations responsables des trois quarts des préjudices reconnus par le Protecteur du citoyen

Tableau 2 — Principales administrations publiques faisant l'objet de plaintes fondées

ADMINISTRATIONS  MINISTÈRES ET ORGANISMES VISÉS PAR AU MOINS 10 PLAINTES FONDÉES EN 2000 OU 2009	2000-2001			2003-2004			2006-2007			2009-2010		
	NOMBRE	TAUX	CLASSEMENT*	NOMBRE	TAUX	CLASSEMENT*	NOMBRE	TAUX	CLASSEMENT*	NOMBRE	TAUX	CLASSEMENT*
	Ministère de la Sécurité publique	698	39,2%	1	624	35,8%	1	511	43,0%	1	372	37,6%
Société de l'assurance automobile du Québec	117	6,6%	4	239	13,7%	2	180	15,1%	2	184	18,6%	2
Ministère du Revenu	352	19,8%	2	189	10,8%	3	94	7,9%	3	115	11,6%	3
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	78	4,4%	6	108	6,2%	6	78	6,6%	5	54	5,5%	4
Commission de la santé et de la sécurité du travail	118	6,6%	3	119	6,8%	5	92	7,7%	4	48	4,9%	5
Curateur public	72	4,0%	7	66	3,8%	7	27	2,3%	8	28	2,8%	6
Régie des rentes du Québec	37	2,1%	10	16	0,9%	11	22	1,9%	9	24	2,4%	7
Régie du logement	4	0,2%	15	41	2,3%	8	17	1,4%	10	19	1,9%	8
Ministère de l'Éducation	91	5,1%	5	39	2,2%	9	54	4,5%	6	18	1,8%	9
Commission d'accès à l'information	NA			2	0,1%	13	7	0,6%	12	12	1,2%	10
Services Québec	NA			NA			2	0,2%	15	11	1,1%	11
Ministère de la Famille et des Aînés	NA			NA			4	0,3%	13	10	1,0%	12
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	17	1,0%	11	20	1,1%	10	3	0,3%	14	9	0,9%	13
Régie de l'assurance maladie du Québec	38	2,1%	9	164	9,4%	4	11	0,9%	11	9	0,9%	13
Ministère de la Justice	12	0,7%	13	12	0,7%	12	34	2,9%	7	6	0,6%	14
Ministère des Relations avec les Citoyens et de l'Immigration	10	0,6%	14	39	2,2%	9	1	0,1%	16	1	0,1%	15
Ministère de l'Industrie et du Commerce	58	3,3%	8	NA			NA			NA		
Ministère de la Famille et de l'Enfance	13	0,7%	12	NA			NA			NA		
<i>Sous-total des 5 organismes les plus visés par les plaintes</i>	1376	77,3%		1335	76,5%		955	80,3%		773	78,2%	
Ministères et organismes visés par moins de 10 plaintes fondées en 2000 ou 2009	64	3,6%		67	3,8%		52	4,4%		69	7,0%	
<b>Total pour tous les ministères et organismes visés par au moins 1 plainte fondée</b>	1779	100%		1745	100%		1189	100%		989	100%	

\*Classement des organismes, du plus grand nombre de plaintes fondées au plus petit

Source : Données compilées à partir des rapports d'activité du Protecteur du citoyen (2000-2001 ; 2003-2004 ; 2006-2007 ; 2009-2010).

D'emblée, le Tableau 2 montre que parmi les 86 organismes et ministères de la compétence du Protecteur du citoyen, seuls 18 ont été à l'origine de 10 préjudices et plus, au moins une année sur les quatre années étudiées dans la période 2000-2010. Il faut préciser ici que seuls les ministères et organismes assurant des services directs aux citoyens sont susceptibles de leur causer des préjudices. Par conséquent, de nombreuses administrations ne feront jamais ou rarement l'objet de plaintes auprès du Protecteur du citoyen.

Chaque année, ce sont seulement cinq ministères ou organismes qui sont concernés par plus des trois quarts des plaintes déclarées fondées par le Protecteur du citoyen. En 2006 comme en 2009, ce sont d'ailleurs les mêmes organismes qui demeurent les plus victimisants et qui cumulent plus des trois quarts des plaintes fondées: le ministère de la Sécurité publique, la Société de l'assurance automobile du Québec, le ministère du Revenu, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Le ministère de la Sécurité publique reste largement l'organisme le plus infracteur pour chacune des années étudiées, représentant au cours des 10 ans autour de 40% des plaintes fondées toutes administrations confondues. On remarque également qu'en 2000-2001, huit organismes étaient visés par plus de 40 plaintes, alors que c'est le cas de seulement cinq organismes en 2009-2010 (cf. cases en gris foncé dans le Tableau 2). La diminution de violence institutionnelle semble être réelle pour ces organismes qui ont été des infracteurs importants au début de ces dix années, pour, en 2009, faire l'objet de moins de 40 plaintes fondées en une année. Ces administrations sont le Curateur public, le ministère de l'Éducation, la Régie du logement, la Régie de l'assurance maladie du Québec et le ministère de l'Industrie et du Commerce.

## Les délais déraisonnables: la forme de violence la plus fréquente et récurrente ces dix dernières années

Notre analyse<sup>9</sup> nous permet de conclure que 10 types de préjudices commis par l'administration entraînent la victimisation institutionnelle: délai déraisonnable, acte déraisonnable ou inéquitable ou interprétation restrictive d'une loi ou règlement, acte illégal ou non conforme, erreur, inaction ou négligence, abus de pouvoir, manque de coordination entre administrations, inaccessibilité aux services, information déficiente, autres ou non déterminé. La forme de violence institutionnelle la plus fréquente est de faire subir à l'utilisateur un délai déraisonnable. En 2000 comme en 2010, il s'agit du motif de plaintes fondées le plus fréquent. Il est intéressant de remarquer que les délais de service représentaient déjà 29% des motifs de lésion en 2000 et qu'en 2009-2010, ils constituaient encore 32,1% des types de préjudices subis par les utilisateurs de l'administration publique. Pour les victimes, ce préjudice n'est pas sans conséquence. Les délais d'attente sont parfois démesurés et l'attente d'un statut, d'une aide financière, d'une admission à une prestation ou à un service peut entraîner des inconvénients majeurs sur les conditions de vie de la victime: «les préjudices qui en découlent pour les citoyens sont multiples: privation d'un service, pertes financières, conséquences sur leur santé, retombées de nature sociale et familiale»<sup>10</sup>.

## La réduction des violences du ministère de l'Éducation: une illustration des violences corrigées

La violence du ministère de l'Éducation a diminué considérablement en 10 ans, passant de 91 plaintes fondées en 2000-2001 à 18 plaintes fondées en 2009-2010 (cf. Tableau 2). La grande majorité des préjudices et des demandes en général concerne le service d'aide financière aux études (194 demandes sur les 301 demandes reçues en 2009-2010).

**Tableau 3 — Domaines dans lesquels un ou des préjudices sont causés par le ministère de l'Éducation (2000-2009)<sup>11</sup>**

	2000	2003	2006	2009
Transport scolaire	•			•
Admissibilité au statut de résident / majoration des frais d'université	•		•	
Sanction des études (gestion des relevés de notes et diplômes)			•	
Qualification des enseignants			•	
Admissibilité à l'école anglaise		•	•	•
Organisation des services éducatifs				•
Intégration des élèves handicapés				•
Absence de système de recours impartiaux et crédibles				•
Aide financière. Modalités de recouvrement des sommes dues	•	•		
Aide financière. Pénalisation des étudiants en cas d'erreur de l'administration	•			
Aide financière. Attribution de l'aide	•			•
Aide financière. Existence de recours crédible	•			
Aide financière. Demandes dérogatoires	•		•	
Aide financière. Vérification des revenus	•			

Source: Rapports d'activité du Protecteur du citoyen.

Selon le Tableau 3, lors du recouvrement de sommes dues, les étudiants sont victimes, en 2000 comme en 2003, de rigidité et d'interprétation restrictive de la part du ministère. Les étudiants peuvent être amenés à rembourser des sommes à l'administration, soit parce que leurs études sont terminées, soit parce que l'administration a versé un montant en trop à l'étudiant et veut le récupérer l'année suivante. Les modalités de remboursement sont appliquées de façon rigide, sans tenir compte de la capacité financière de l'étudiant : l'aide financière en cours est arrêtée ou diminuée et des montants peuvent être exigibles de façon immédiate, obligeant de nombreux étudiants en situation financière précaire à arrêter leurs études. Le Protecteur du citoyen appelle à plus de souplesse et de discernement en 2000 et en 2003. Dès 2006, des améliorations notables sont constatées. Notamment, les modalités de remboursement sont étalées, ce qui permet aux étudiants de retourner aux études. **De façon générale, en 2006 et davantage encore en 2009, les préjudices subis diminuent en ce qui concerne les modalités d'attribution de l'aide et le recouvrement, notamment grâce à l'implantation d'un nouveau système informatique en 2003, appelé *Contact*.** De plus, en 2000, les étudiants étaient pénalisés quand le service d'aide financière aux études commettait une erreur. Le Protecteur du citoyen a soulevé le problème en commission parlementaire, des modifications législatives ont débuté en 2001, un comité de réexamen des aides versées en trop a vu le jour en 2005, le ministère a également reconnu son imputabilité et celle de ses fonctionnaires en 2004. Comme on peut le lire dans le Tableau 3, dès 2003, les étudiants ne semblent plus devoir payer suite à une erreur de l'administration.

Concernant les autres domaines d'action du ministère, on observe dans le Tableau 3 que des citoyens sont lésés par l'administration sur la question de l'admissibilité à l'école anglaise depuis 2003. Par exemple, cette année-là, le ministère exige un certificat de naissance d'un enfant alors que l'identité du père est établie par un test d'ADN, reconnu par un tribunal. Le ministère ajoute des exigences additionnelles à celles prévues par la loi et va ainsi au-delà de ses pouvoirs. Le ministère semble aussi faire part d'interprétation restrictive lorsqu'il applique les règles d'admissibilité au statut de résident, entraînant des majorations de frais d'université pour les personnes non-résidentes au Québec, en 2000 et en 2006.

## CSST et SAAQ: des violences récurrentes et chroniques qui entraînent de lourdes victimisations secondaires

La Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) est en 2009-2010 la cinquième administration la plus violente (voir Tableau 2). Une baisse de plaintes fondées en 2009 (48 plaintes fondées, par rapport à 118 en 2000) laisse augurer une amélioration, mais l'organisme

semble avoir des difficultés à corriger ses comportements abusifs, qui restent les mêmes au cours des dix années étudiées. Comme le constate le Protecteur du citoyen en 2006, « d'une année à l'autre l'examen des plaintes à l'endroit de la Commission met à jour des problématiques

qui resurgissent avec constance »<sup>12</sup>. D'après notre analyse, les comportements violents les plus fréquents à la CSST sont les actes illégaux ou non conformes, les actes déraisonnables et interprétations restrictives de dispositions en vigueur ainsi que les délais excessifs.

**Tableau 4 — Domaines dans lesquels un ou des préjudices sont causés par la CSST (2000-2009)**

	2000	2003	2006	2009
Harmonisation avec d'autres organismes (CLP; Régie des rentes; SAAQ) sur la reconnaissance de l'invalidité ou le calcul de l'IRR	•	•	•	
Calcul de l'IRR		•	•	•
Décisions d'admissibilité et suspension		•	•	•
Traitement de dossiers	•	•	•	•
Remboursement de frais (transport, médicament)		•	•	
Remise de dette		•		•
Motivation des décisions			•	•
IVAC. Traitement des demandes d'indemnisation et de remboursement	•	•	•	•
IVAC. Motivation des décisions		•	•	

Source: Rapports d'activité du Protecteur du citoyen.

Le Tableau 4 montre dans quels domaines ces actes abusifs sont commis. Les décisions d'admissibilité à l'indemnisation de remplacement de revenu (IRR) occasionnent des lésions aux citoyens depuis 2003. Cette année-là par exemple, l'IRR est suspendue pour une personne car la CSST transforme une suggestion du bureau d'évaluation médicale en obligation, ce qui est illégal selon le Protecteur du citoyen. L'organisme accepte de revenir sur sa décision... Mais cela nécessite plusieurs interventions du Protecteur du citoyen. En 2006 comme en 2009, les délais pour rendre les décisions continuent à occasionner des problèmes aux citoyens. En 2009, les délais restent le motif de la moitié des

plaintes fondées. Le traitement des dossiers par la CSST cause aussi des préjudices aux accidentés du travail chaque année. On parle ici de traitement imprécis et incomplet (oubli d'éléments pourtant apportés par les travailleurs), erroné, restrictif, négligent, irrespectueux. En 2003, la CSST transmet un dossier à un employeur qui en fait la demande, mais oublie d'aviser le travailleur concerné, inscrit des propos vexatoires sur la personne et enfin refuse de s'excuser. Des décisions de refus abusif de remboursement de frais de transport ou de médicaments sont aussi prises en contradiction avec la loi. Plus grave en 2006, la CSST se dote d'une directive qui outrepassse la loi en limitant à 6 mois le délai de réclamation pour le remboursement d'un médicament.

Les décisions rendues par la CSST dans le cadre de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC) ne sont pas suffisamment motivées selon le Protecteur du citoyen, ce qui est illégal et nuit aux requérants qui ont besoin de comprendre la décision afin de décider s'ils veulent exercer un recours. **Le mode de traitement général des demandes d'indemnisation et de remboursement des victimes d'actes criminels crée des préjudices au lieu de protéger des personnes déjà victimes.** En 2006, le Protecteur du citoyen parle même de difficultés relationnelles avec les agents du service d'indemnisation. En 2009, il recommande une modernisation de la *Loi sur l'IVAC* en raison de ces nombreux problèmes. Une amélioration est cependant notée concernant les délais d'attente au téléphone, passant de 6 minutes l'année précédente à 1 minute, se rapprochant lentement de l'objectif de 20 secondes préconisé par le Protecteur du citoyen.

La Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) est la seule administration dont les actes abusifs ont augmenté entre 2000 et 2010, passant de 117 plaintes fondées en 2000-2001 à 184 en 2009-2010. Il est le deuxième organisme le plus violent selon les données du Protecteur du citoyen (Tableau 2). Le taux de plaintes fondées en matière d'indemnisation des accidentés de la route est élevé, puisqu'il atteint près de 50 % en 2006-2007, soit une personne sur deux s'adressant au Protecteur du citoyen qui a été lésée par la Société<sup>13</sup>.

**Tableau 5 — Domaines dans lesquels un ou des préjudices sont causés par la SAAQ (2000-2009)**

	2000	2003	2006	2009
<b>Indemnisation des accidentés de la route</b>				
Décisions de refus d'indemnisation	•	•	•	•
Traitement des demandes d'IRR	•	•	•	•
Recouvrement de l'IRR	•		•	•
Émission d'avis médicaux			•	•
Délai de traitement des demandes en révision		•	•	
Accès téléphonique			•	•
<b>Sécurité routière</b>				
Information et communication avec les citoyens	•		•	
Traitement du courrier	•		•	
Obtention et renouvellement du permis de conduire	•	•		•
Programme d'évaluation des conducteurs (suite à un problème d'alcool)		•		•

Source: Rapports d'activité du Protecteur du citoyen.

Les formes de violence et leur répétition années après années sont assez similaires aux violences commises par la CSST. Le Protecteur du citoyen souligne en 2003 que l'organisme est «dur à la détente». Concernant l'intervention de la SAAQ auprès des accidentés de la route, comme le suggère le Tableau 5, **depuis 10 ans les décisions de refus d'indemnisation sont souvent erronées et ne sont pas suffisamment motivées**, ce qui enfreint l'article 8 de la *Loi sur la justice administrative* et les règles de la SAAQ. Le Protecteur du citoyen remarque en 2003 que des politiques de l'administration sont illégales: une directive prévoit que les travailleurs autonomes n'ont pas le droit à l'IRR, ou encore une disposition du programme d'adaptation des véhicules exclut les résidents de centres d'hébergement et de soins de longue durée. Le traitement des demandes manque de rigueur, de vérifications des agents d'indemnisation auprès de la victime et de rapidité à donner suite. Les délais pour traiter les dossiers en révision sont passés de 9 mois en 2003 à 4 mois en 2006, suite à des embauches. Les délais à rendre les avis médicaux semblent plus satisfaisants en 2009-2010 par rapport à 2006, où le Protecteur du citoyen remarquait un allongement de ceux-ci, la victime devant parfois attendre un an ou deux ans pour recevoir une indemnité. Il est évident que les pratiques de cette administration entraînent des privations de revenus qui ont des conséquences majeures sur les conditions de vie des victimes et de leurs familles.

Dans le domaine de la sécurité routière, la SAAQ est reconnue responsable de lacunes dans ses communications diverses avec les citoyens, occasionnant des pertes de droits pour ceux-ci, comme le non-renouvellement du permis de conduire. En 2003, certaines exigences de la SAAQ vont au dessus de la loi en ce qui concerne le programme d'évaluation des conducteurs en rapport avec la consommation d'alcool, en exigeant par exemple trop de renseignements médicaux. En 2009, ce protocole d'évaluation est jugé toujours inadéquat par le Protecteur du citoyen.

La CSST et de la SAAQ semblent donc causer de façon récurrente les mêmes formes de violences, qui sont à l'origine de victimisation secondaire de citoyens, déjà accidentés du travail ou de la route ou victimes d'actes criminels. Lorsque les citoyens doivent traiter avec les deux organismes, ceux-ci peuvent parfois aussi se renvoyer la responsabilité d'indemniser au détriment des victimes, comme le souligne le Protecteur du citoyen en 2006, en rappelant qu'il avait déjà relevé ce problème auparavant, et ce dès 1995. Ceci retarde ou prive le citoyen d'une indemnisation ou d'un statut d'incapacité, ce qui a des conséquences sur son retour au travail et ses revenus.

## Le Curateur public : des violences structurelles envers des personnes vulnérables

Le Curateur public est chargé de veiller à la protection des personnes inaptes. Le nombre de plaintes fondées était de 78 en 2000 pour passer à 28 en 2009-2010. Mais, par définition, les citoyens vulnérables représentés par le Curateur public sont peu portés ou peu capables de déposer une plainte au Protecteur du citoyen, ce qui sous-estime sans doute l'incidence des actes de violence recensés. **Les préjudices subis sont souvent la conséquence d'inaction ou de négligence de l'administration, qui est le motif de plainte le plus évoqué dans les rapports du Protecteur du citoyen depuis 10 ans. Les plaintes concernent l'ensemble du domaine de compétence du Curateur public et semblent révéler un problème systémique au sein de l'administration.** Le Protecteur du citoyen, après avoir produit trois rapports spéciaux et constaté le manque de suivi de ses recommandations par le Curateur public, interpelle l'État en 2003 pour qu'il soutienne financièrement et matériellement les efforts de l'organisme « en grande difficulté » et pour lequel il est urgent de « redresser la situation ».

**Tableau 6 — Domaines dans lesquels un ou des préjudices sont causés par le Curateur public (2000-2009)**

	2000	2003	2006	2009
Honoraires et frais	•			•
Ouverture d'un régime de protection				•
Exercice des droits général	•			
Représentation des personnes		•	•	•
Protection des personnes			•	•
Exercice des droits : demande de consentement aux soins		•	•	
Exercice des droits : vote	•			
Gestion des biens personnels et du patrimoine	•	•	•	•
Reddition de comptes et remise aux héritiers après décès			•	
Compte rendu sommaire de gestion annuel	•	•	•	
Surveillance des régimes privés de protection et réévaluation des régimes de protection	•	•	•	•
Gestion des menues dépenses déléguée aux établissements		•		
Administration provisoire des biens non réclamés		•		

Source : Rapports d'activité du Protecteur du citoyen.

Citons par exemple dans le Tableau 6, la gestion des biens et du patrimoine des personnes protégées. Chaque année, des erreurs et inactions du Curateur causent des pertes financières et matérielles aux citoyens. En 2000-2001, le Curateur public oublie de faire l'inventaire des biens personnels récupérés à une personne inapte. Lorsque cette personne est redevenue apte, elle s'estime lésée de 56 000\$; le Curateur accepte de l'indemniser à hauteur de 25 000\$. Le Curateur a aussi pour mission de surveiller les curateurs et tuteurs privés, ce qui est d'une importance majeure pour éviter les abus dont les personnes inaptes pourraient être victimes. Les plaintes rapportées chaque année sur cette mission sont encore les plus fréquentes en 2009. En matière de représentation et protection des personnes, les erreurs et omissions du Curateur public font l'objet de plaintes chaque année et entraînent la perte de prestations de compensation, ou la création de dettes pour les personnes inaptes. Par exemple en 2006, l'inaction du Curateur dans un différend avec l'aide sociale crée une dette de 22 000\$ à une personne protégée, et la perte d'un chèque compromet la possibilité de se nourrir à une autre personne. En revanche, en 2009, le Curateur public obtient des établissements de santé quasiment toutes les demandes de consentement aux soins pour les personnes qu'il représente. En 2003, l'institution recevait peu de ces demandes obligatoires, et on comptait 60% d'oubli lors des cas de non-réanimation. Cette amélioration s'est réalisée grâce à une meilleure diffusion d'informations aux professionnels de la santé. Sachant qu'en 2009, le Curateur public représentait 11 700 personnes, il semble nécessaire d'adapter l'organisation et les pratiques de l'institution pour qu'elle protège les personnes inaptes, sans leur causer des préjudices.

# Le ministère de la Sécurité publique : une violence systémique

**Tableau 7 — Traitement par le Protecteur du citoyen des demandes concernant le ministère de la Sécurité publique entre 2000 et 2010**

	2000-2001	2003-2004	2006-2007	2009-2010
Demandes reçues	3589	3178	2902	4327
Demandes traitées	3597	3258	3310	4124
Plaintes non fondées	1097	1231	1088	726
Plaintes fondées	698	624	511	372
Taux de plaintes fondées	38,9 %	33,6 %	32,0 %	33,9 %
Autres demandes	1802	1403	2114	3026

Source : Données compilées d'après les rapports d'activité du Protecteur du citoyen.

Le ministère de la Sécurité publique est l'organisme public générant le plus de violence institutionnelle, principalement dans les services correctionnels. Le Tableau 7 montre que le taux de plaintes fondées est élevé, passant de près de 39 % en

2000-2001 à près de 34 % en 2009-2010. En effet, le nombre de plaintes fondées diminue particulièrement en 2009-2010 (372 plaintes fondées), mais dans le même temps, le nombre de plaintes réorientées par le Protecteur du citoyen augmente subitement, atteignant 3 026 plaintes réorientées en 2009-2010. Ce sont d'autres systèmes de traitement de plaintes qui vont donc enquêter ce nombre important de plaintes, ce qui ne permet pas de conclure à une diminution réelle de violence institutionnelle des services correctionnels.

**Tableau 8 — Domaines dans lesquels un ou des préjudices sont causés par les services correctionnels du ministère de la Sécurité publique (2000-2009)**

	2000	2003	2006	2009
Accès aux soins de santé	•	•	•	•
Perte d'effets personnels	•	•	•	•
Transferts incessants	•	•	•	•
Perte de droits / atteinte à la dignité humaine	•	•	•	
Réinsertion sociale		•		•
Classification des détenus	•		•	
Accès aux services et activités	•		•	
Traitement des demandes d'absence temporaire	•		•	
Système de traitement des plaintes	•		•	•
Gestion et calcul des sentences	•		•	•
Suivi et encadrement	•		•	

Source : Rapports d'activité du Protecteur du citoyen.

Le tableau 8 illustre la récurrence des catégories de fautes pour lesquels les détenus sont lésés par le ministère de la Sécurité publique depuis 10 ans. La plupart des actes abusifs de l'administration semblent être imbriqués les uns avec les autres. La surpopulation carcérale et le manque de ressources ont pour conséquence des pertes de droits, des transferts incessants pour les détenus, une diminution des services (gymnases transformés en dortoir), la perte d'effets personnels, l'inaccessibilité aux services de santé, le manque de suivi et d'encadrement des détenus, la réduction des programmes de réinsertion sociale. Mais certains actes abusifs sont attribués à des comportements déviants d'agents correctionnels. Des violations de droits sont commises chaque année, pouvant porter atteinte à la dignité humaine : par exemple, en 2003, la comparution d'un détenu quasiment nu

devant une instance disciplinaire ou, en 2000, l'utilisation de méthodes de fouilles inappropriées et violentes. Tous les rapports d'activité du Protecteur du citoyen ainsi que des rapports spéciaux de celui-ci mentionnent et alarment le Ministère sur les lacunes multiples des services correctionnels. La *Loi sur les services correctionnels du Québec*, votée en 2002, n'est entrée en vigueur qu'en février 2007... Le Protecteur du citoyen reste inquiet de la situation en 2009-2010.

## Conclusion

La violence institutionnelle de l'administration publique est une réalité. De façon générale, nous constatons qu'elle se réduit difficilement. Dans certaines administrations, des erreurs, des délais ou des interprétations restrictives de la loi diminuent grâce à un nouveau système de gestion, à une réorganisation de services ou à un changement dans les règlements de l'institution ou dans la loi. Mais dans certaines administrations, malgré les recommandations du Protecteur du citoyen, les mêmes

actes abusifs sont posés sur des mêmes thématiques, pendant au moins une décennie.

D'après notre analyse, la réduction de la violence ne dépend pas de la nature des préjudices causés aux citoyens. Citons un exemple: le ministère de l'Éducation a changé les modalités de recouvrement de dettes qui n'étaient pas conformes avec l'esprit de la loi. Mais la CSST et la SAAQ rendent encore aujourd'hui des décisions d'admission ou de suspension de l'indemnité de remplacement de revenu qui sont restrictives, ou alors non conformes à la loi, car insuffisamment motivées. Ces exemples de «récidive» dans ces deux administrations montrent que les mesures actuelles prévues pour corriger les fautes ou pratiques abusives de l'administration publique sont insuffisantes.

L'incidence de violence varie surtout en fonction des administrations. Les mêmes organismes et ministères demeurent les principales sources de violence institutionnelle, sur une période de 10 ans. Parfois l'origine du problème semble systémique: le ministère de la Sécurité publique n'arrive pas à diminuer sa violence dans un

contexte de surpopulation carcérale; le Curateur public cause de graves préjudices à des citoyens vulnérables dans un contexte de ressources qui paraissent limitées selon l'avis du Protecteur du citoyen. Parfois l'absence de conviction ou d'effort d'un organisme pour corriger certaines pratiques administratives pourtant condamnées semble la seule cause du maintien de la violence sur une période significative, ce qui laisse croire qu'il existe une logique culturelle de violence dans certaines administrations.

Il est indispensable de chercher à prévenir et à réduire la violence institutionnelle de l'administration publique, car à travers l'exercice de leur mission, ces institutions régissent le fonctionnement de la société, ont des impacts importants sur les conditions de vie de la population et administrent parfois la condition de personnes vulnérables ou de personnes victimes.

Au regard des comportements de violence qui se maintiennent depuis 10 ans dans certaines administrations, le pouvoir de recommandation du Protecteur du citoyen ne semble pas, à lui seul, suffisant pour limiter la violence institutionnelle de l'administration publique.

Le Protecteur du citoyen est témoin privilégié d'une partie de cette violence. Afin de développer les analyses utilisant les données du Protecteur du citoyen sur plusieurs années, nous recommandons une harmonisation et une continuité dans le traitement des données de l'institution et les statistiques retenues et présentées dans les rapports d'activité annuels. Par ailleurs, il serait urgent de mieux maîtriser la nature et les causes de violence institutionnelle de l'administration en développant des travaux de recherche qui incluraient les données issues des systèmes de traitement de plaintes des institutions publiques et des tribunaux administratifs.

Le soutien accru aux organismes de représentations des citoyens et des victimes de l'administration est aussi une mesure à promouvoir, pour faire contrepoids aux pratiques déviantes qui se manifestent encore dans l'administration de l'État.

## Références

- 1- S. TOMKIEWICZ et P. VIVET, *Aimer mal, châtier bien. Enquêtes sur les violences dans les institutions pour enfants et adolescents*, Paris, Seuil, 1991.
- 2- Les plaintes fondées sont les plaintes pour lesquelles le citoyen ou l'utilisateur a subi un préjudice de la part de l'administration.
- 3- J. BOUDREAU et coll., *Introduction à l'intervention auprès des victimes d'actes criminels*, Montréal, Association québécoise Plaidoyer-Victimes, 2009, p. 25-28.
- 4- *Ibid.*
- 5- PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport d'activité 2009-2010*, p. 12.
- 6- Les articles 18 et 19 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* délimitent son intervention.
- 7- D. LAROCHE, «La victimisation». Dans Institut de la statistique du Québec, *Portrait social du Québec: données et analyses*, Québec, ISQ, 2001, p. 405-432.
- 8- Ce ratio est obtenu en divisant la moyenne des plaintes réorientées ou interrompues par la moyenne des plaintes dans le champ de compétence du Protecteur du citoyen.
- 9- Le mode de classement par le Protecteur du citoyen des types de préjudices subis a changé au cours des 10 dernières années, ce qui ne nous permet pas de comparer leur fréquence au fil du temps. De plus, pour l'année 2006-2007, ces statistiques ne sont pas disponibles.
- 10- PROTECTEUR DU CITOYEN, *op. cit.*, p. 22.
- 11- Les tableaux 3 à 8 présentent les résultats de l'analyse des préjudices commis par administration, d'après notre grille de lecture des quatre rapports d'activité du Protecteur du citoyen. Comme de nombreuses variables sont croisées, nous choisissons de présenter les résultats par thématique des plaintes dans les tableaux, et non pas par type de préjudice. Si un ou des actes de violence ont été commis dans une thématique et qu'elle est citée dans le rapport d'activité du Protecteur du citoyen, une croix est marquée dans le tableau.
- 12- PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport d'activité 2006-2007*, p. 133.
- 13- *Ibid.*, p. 167.