



Le Protecteur  
du citoyen   
Avec vous pour des  
services publics de qualité

RAPPORT  
ANNUEL  
D'ACTIVITÉS | 2018  
2019

Québec  
Septembre 2019

Monsieur François Paradis  
Président de l'Assemblée nationale  
Hôtel du Parlement  
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 28 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, à l'article 38 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* et à l'article 17 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, je vous présente le 49<sup>e</sup> rapport annuel du Protecteur du citoyen, pour l'exercice 2018-2019.

Le rapport annuel de gestion du Protecteur du citoyen pour le même exercice est intégré à ce rapport, conformément à l'article 35.1 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

La protectrice du citoyen,



Marie Rinfret

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Message de la protectrice du citoyen</b> .....	7
<b>Rapport de validation de l'auditeur interne</b> .....	9
<b>Le Protecteur du citoyen</b> .....	11
<b>En bref</b> .....	13
<b>Quelques statistiques</b> .....	17
<b>L'administration publique</b> .....	20
Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) .....	27
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail .....	31
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail – Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels .....	34
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail – Normes du travail .....	36
Curateur public .....	37
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur .....	38
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles .....	41
Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion .....	42
Ministère des Finances .....	44
Ministère des Transports .....	45
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale .....	46
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale – Directeur de l'état civil .....	48
Office de la protection du consommateur .....	50
Régie du bâtiment du Québec .....	51
Régie du logement .....	52
Retraite Québec .....	53
Société de l'assurance automobile du Québec – Indemnisation .....	54
<b>Les services correctionnels</b> .....	58
<b>Le réseau de la santé et des services sociaux</b> .....	72
Déficiences .....	77
Jeunes en difficulté .....	80
Régie de l'assurance maladie du Québec .....	82
Santé mentale .....	84
Santé physique .....	87
Soutien à domicile .....	92
Soutien à l'autonomie des personnes âgées .....	94
Soutien aux services .....	98
<b>Les enquêtes en matière d'intégrité publique</b> .....	102
<b>Liste des recommandations</b> .....	114

## Avertissement

Pour faciliter la consultation à l'écran, les pages blanches du document imprimé ont été retirées. La pagination du fichier demeure toutefois conforme à celle de l'original. Ainsi, il ne faut pas s'inquiéter si des pages semblent manquer ; cela n'est pas le cas.

# MESSAGE DE LA PROTECTRICE DU CITOYEN



## Emprunter le parcours citoyen

En 2018-2019, le rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen dresse un bilan préoccupant de cas où des programmes gouvernementaux laissent de côté une partie des personnes auxquelles ils s'adressent. Nos enquêtes révèlent que lors de la planification ou de l'application de certains programmes, les autorités responsables ne veillent pas suffisamment à faire le trajet que doit emprunter le citoyen ou la citoyenne pour obtenir les services dont il ou elle a besoin. Étant donné les barrières à l'entrée ou à tout autre stade d'un programme, la personne peut alors être laissée à elle-même.

L'obtention du crédit d'impôt pour solidarité que gère Revenu Québec illustre bien le phénomène des embûches rencontrées au fil d'un parcours. Alors que ce crédit est destiné à des personnes à faible revenu, plus de 40 000 prestataires, chaque année, ne reçoivent pas le montant auquel ils ont droit parce qu'on exige d'eux qu'ils remplissent une déclaration fiscale. Or, pour bon nombre de ces personnes parmi les plus démunies, une telle exigence est impossible à satisfaire.

Le Programme de solidarité sociale du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale vise à fournir des prestations d'aide de dernier recours à des personnes atteintes d'une maladie, d'un handicap ou d'une condition personnelle qui les empêche de travailler. Nous avons constaté que des prestataires peuvent être privés de sommes qui leur sont essentielles parce qu'on leur impose des démarches trop complexes. Ainsi, le Ministère a exigé d'une personne atteinte d'une grave maladie mentale qu'elle vérifie auprès de Retraite Québec son admissibilité à une rente de retraite, faute de quoi sa prestation serait considérablement réduite. L'analyse de son dossier aurait dû, à l'évidence, tenir compte de la maladie de la prestataire.

Selon la *Loi sur les normes du travail*, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) est chargée de représenter sans frais des travailleurs et des travailleuses devant le Tribunal administratif du travail. Des personnes

convoquées par le Tribunal ont été informées qu'aucun avocat de la CNESST n'était disponible pour les représenter. S'est-on alors demandé quelles seraient les répercussions de cette situation pour ces personnes ?

En matière d'immigration, des correctifs majeurs doivent être apportés aux processus qui laissent des milliers de personnes sans suivi, en attente d'une réponse du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion. Au Protecteur du citoyen, entre autres plaintes, nous avons traité celle d'une candidate qui attendait le résultat de sa demande depuis plus de sept ans.

Du côté du réseau de la santé et des services sociaux, « emprunter le parcours citoyen » signifie comprendre ce que vit :

- une personne âgée qui demeure sur une liste d'attente pendant plusieurs mois, voire des années, avant d'avoir accès à une ressource d'hébergement correspondant à ses besoins ;
- un usager ou une usagère à l'urgence d'un hôpital qui y multiplie les chutes faute d'une évaluation juste de son état par des intervenants ;
- une famille qui vient de perdre un proche et que l'hôpital presse de quitter les lieux sans respecter le délai de quelques heures dont peuvent bénéficier ces gens en pareil moment ;
- une personne en perte d'autonomie à qui on retire des heures de soutien à domicile selon un raisonnement strictement comptable.

Dans ce contexte, les questions à se poser sont, entre autres, les suivantes :

- Quelles sont les formalités à remplir ?
- Sont-elles adaptées aux personnes visées, notamment aux personnes plus vulnérables ?
- Leur donne-t-on toute l'information requise, dans un langage compréhensible et selon des modes de communication qui les atteignent ?
- Quels sont les délais d'attente ?

Les lacunes s'avèrent d'autant plus manifestes et déplorables qu'elles contrastent avec les pratiques d'autres secteurs des services publics où on s'interroge sur le parcours citoyen. On y porte une attention spéciale pour le simplifier, y consacrer des ressources d'aide à la clientèle et l'assortir de résultats généralement à la satisfaction des personnes. Cette préoccupation qu'ont certains organismes publics devrait être la norme.

En d'autres mots, les organismes publics doivent toujours se donner la peine de passer en revue la séquence des critères et des exigences de leurs programmes. Agir autrement affecte tout particulièrement les personnes les plus démunies.

## PLUS DE 850 000 DEMANDES EN 50 ANS

Le 1<sup>er</sup> mai 1969, le Protecteur du citoyen faisait ses débuts pour assurer le respect des droits des personnes dans leurs relations avec les services publics québécois. Depuis lors, il a traité plus de 850 000 demandes. Les personnes qui ont recours au Protecteur du citoyen trouvent auprès de lui un recours indépendant, facile d'accès, gratuit et efficace pour faire valoir leurs droits face aux services publics.

Cinquante ans après sa création, l'institution compte toujours sur une équipe compétente, dévouée, à la fois créative et rigoureuse, empathique et respectueuse. J'ai la chance de réaliser une mission d'envergure en étant entourée de personnes qui souscrivent à des valeurs de respect, de justice et d'équité. Je remercie sincèrement chacune d'entre elles.

La protectrice du citoyen,



Marie Rinfret

# RAPPORT DE VALIDATION DE L'AUDITEUR INTERNE

Madame Marie Rinfret  
Protectrice du citoyen

Conformément au mandat qui m'a été confié, j'ai procédé à l'examen des résultats, des explications et de l'information présentés dans le rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen pour l'exercice terminé le 31 mars 2019. La responsabilité de l'exactitude, de l'intégralité et de la divulgation de ces données incombe à la protectrice du citoyen.

Ma responsabilité consiste à évaluer le caractère plausible et la cohérence de l'information en m'appuyant sur les travaux que j'ai réalisés au cours de mon examen.

Cet examen s'est appuyé sur les normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne, élaborées par l'Institut des auditeurs internes. Mon examen a été concentré sur les données chiffrées significatives. Mes travaux ont consisté à obtenir des renseignements et des pièces justificatives, à mettre en œuvre des procédés analytiques, à documenter le fonctionnement des mécanismes de compilation, à réviser des calculs et à discuter de l'information fournie. Mon examen ne constitue pas un audit.

Au terme de mon examen, je n'ai rien relevé qui me porte à croire que les résultats, les explications et l'information contenus dans le *Rapport annuel d'activités 2018-2019* du Protecteur du citoyen ne sont pas, à tous égards importants, plausibles et cohérents.

L'auditeur interne,

A handwritten signature in black ink that reads "Jean Gamache". The signature is written in a cursive, flowing style.

Jean Gamache, CPA, CA  
Québec, août 2019

# LE PROTECTEUR DU CITOYEN

## Notre statut

Le Protecteur du citoyen est une institution indépendante et sans parti-pris dirigée par M<sup>me</sup> Marie Rinfret, désignée protectrice du citoyen par l'Assemblée nationale le 15 mars 2017.

## Notre mission

Veiller au respect des droits des citoyens et citoyennes par les ministères et organismes, les établissements et autres instances du réseau de la santé et des services sociaux et les établissements de détention du Québec, et ainsi participer à l'amélioration de la qualité et de l'intégrité des services publics.

## Nos valeurs

La justice, l'équité, le respect, l'impartialité et la transparence sont les valeurs qui guident nos actions. Notre personnel agit avec intégrité, rigueur et empathie.

## Nos mandats

1. Traitement des plaintes visant un ministère ou un organisme du gouvernement du Québec;
2. Traitement des plaintes et des signalements visant un établissement ou une autre instance du réseau de la santé et des services sociaux. Ici, dans le cas des plaintes, le Protecteur du citoyen agit comme un recours de deuxième niveau, après le commissaire aux plaintes et à la qualité des services de l'établissement visé;
3. Traitement des plaintes visant les services correctionnels du Québec;
4. Traitement des divulgations d'actes répréhensibles commis ou sur le point de l'être au sein ou à l'égard d'un organisme public, ce qui inclut le réseau de l'éducation, le réseau de la petite enfance et les sociétés d'État.

Les personnes, associations, organismes ou entreprises peuvent faire appel à nos services.

## Nos assises légales

L'action du Protecteur du citoyen est encadrée par trois lois :

- La *Loi sur le Protecteur du citoyen*;
- La *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*;
- La *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*.

## Nos moyens d'action

Notre action, différente mais complémentaire de celle des tribunaux, permet fréquemment à des personnes d'éviter des recours judiciaires ou administratifs, souvent longs et coûteux.

### Un pouvoir d'enquête

La protectrice du citoyen et son personnel délégué sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, sauf celui d'imposer l'emprisonnement. Nous pouvons donc exiger des services publics qu'ils nous donnent accès aux documents pertinents et qu'ils répondent à nos questions.

### Un pouvoir de recommandation

Au terme d'une enquête, nous pouvons faire des recommandations visant à corriger la situation problématique constatée. L'efficacité de notre action est ainsi essentiellement fondée sur notre capacité d'influence et de persuasion. Si nous observons, après avoir formulé une recommandation, qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise, nous pouvons en aviser le gouvernement ou les parlementaires. Nous pouvons aussi commenter publiquement nos interventions.

### Un pouvoir d'initiative

Nous pouvons effectuer des enquêtes de notre propre initiative, sans avoir reçu de plainte ou de signalement.

### Une action à portée collective

Notre intervention permet régulièrement la correction d'un problème pour un grand nombre de personnes. Nous pouvons aussi examiner une question sous un angle systémique afin de proposer des améliorations à des problèmes complexes.

### Une action préventive

Nous pouvons proposer des modifications en vue d'améliorer des projets de loi et de règlement ainsi que des politiques administratives. Nous pouvons également, afin de prévenir la répétition de situations préjudiciables ou d'actes répréhensibles, proposer des réformes législatives aux parlementaires ou des réformes administratives aux autorités d'un ministère, d'un organisme public ou d'un établissement du réseau de la santé et des services sociaux.

Le logo du Protecteur du citoyen symbolise la recherche d'un équilibre entre les droits des uns et des autres. Il représente une variante de l'emblème de la justice composé d'une balance à deux plateaux. Le plateau de gauche évoque la justice, alors que celui de droite, remplacé par le P du Protecteur du citoyen, renvoie à l'équité.



**LE PROTECTEUR DU CITOYEN**

Assemblée nationale  
Québec

# EN BREF

## ① L'administration publique (p. 20 à 56)

- En 2018-2019, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de 53 des 79 ministères et organismes assujettis à sa compétence.
- Les ministères et les organismes qui ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes fondées sont les suivants : la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, l'Agence du revenu du Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec.
- Les longs délais d'attente constituent le principal motif des plaintes fondées (45,9 % des cas).

### Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)

- Pour permettre aux contribuables d'assurer leur défense en cas d'opposition à une cotisation, Revenu Québec a dû clarifier sa politique concernant l'admissibilité des preuves basées sur des témoignages.
- Revenu Québec a manqué de rigueur dans l'utilisation de méthodes alternatives de vérification.

### Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST)

- Des avancées ont été réalisées quant à l'indemnisation de travailleuses enceintes qui exploitent une ressource intermédiaire ou de type familial et qui doivent se prévaloir d'un retrait préventif.

### - Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DIVAC)

- La DIVAC interprète parfois les normes de façon restrictive, privant les victimes d'actes criminels de sommes auxquelles elles ont droit, notamment pour le nettoyage d'une scène de crime.
- Le fardeau de preuve qui incombe à une victime d'acte criminel, envers laquelle on multiplie les contrôles, est souvent trop lourd pour une personne déjà affectée par les événements qu'elle a subis.
- À la suite du dépôt d'un rapport du Protecteur du citoyen publié en 2016, la DIVAC a apporté des améliorations au régime d'indemnisation. Toutefois, le ministère de la Justice tarde à donner à la DIVAC des orientations claires sur la notion de « victime ».

### - Normes du travail

- En matière de normes du travail, la CNESST s'est engagée à assurer la représentation par avocat d'environ 70 travailleuses et travailleurs qui avaient été privés de ce service gratuit auquel ils ont droit.

### Curateur public

- La réévaluation du régime de protection des personnes inaptes doit se faire selon des délais légaux. Or, le Curateur public accuse des retards qui dépassent largement les balises prévues.

### Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

- De nombreux étudiants et étudiantes en quête de renseignements sur leurs prêts et leurs bourses ne parviennent pas à communiquer avec le Ministère par téléphone.
- Concernant les services d'éducation au Nunavik, le Ministère doit assumer pleinement son rôle à l'égard de la Commission scolaire Kativik et lui apporter le soutien nécessaire à la réalisation de son mandat.
- Malgré les recommandations formulées dans un rapport spécial du Protecteur du citoyen sur le traitement des plaintes en milieu scolaire, le Ministère n'a, à ce jour, présenté aucun plan d'action pour améliorer la procédure.

### Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion

- Alors que le Ministère annonçait, dans un projet de loi, l'élimination de milliers de demandes d'immigration, le Protecteur du citoyen a recommandé que cette suppression ne s'applique pas à celles des personnes qui habitent déjà au Québec et que les dossiers de ces dernières soient traités en priorité.

### Ministère des Finances

- En 2018, plus de 40 000 prestataires de l'aide de dernier recours n'ont pas touché le crédit d'impôt à la solidarité auquel ils avaient droit. Tenues de produire une déclaration de revenus pour l'obtenir, des personnes démunies ne sont pas en mesure de satisfaire cette condition.

### Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

- Le Programme de solidarité sociale, destiné à des personnes dont les limitations les empêchent de travailler, est parfois appliqué de façon rigide. Des personnes se trouvent alors injustement privées de sommes nécessaires.

#### - Directeur de l'état civil

- Le Directeur de l'état civil doit mieux informer les citoyens des délais réels d'inscription d'un événement au registre de l'état civil (naissance, mariage, union civile, divorce, décès).

### Régie du bâtiment du Québec

- La délivrance de licences à des entrepreneurs en construction doit se faire à l'intérieur des délais légaux. Le Protecteur du citoyen demeure attentif à la mise en place des correctifs nécessaires.

### Retraite Québec

- Retraite Québec applique parfois avec rigidité les programmes d'Allocation famille et de Supplément pour enfant handicapé, privant des familles en situation précaire du soutien nécessaire.

### Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) - Indemnisation

- En matière d'indemnisation, le Protecteur du citoyen a dû intervenir pour faire inscrire au dossier informatique de personnes accidentées des blessures médicalement reconnues, mais qui avaient été omises.

## ② Les services correctionnels (p. 58 à 70)

- Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, du ministère de la Sécurité publique et des 18 établissements de détention sous sa responsabilité.
- Le pourcentage de plaintes fondées s'établit à 41,1%, soit 3,4 points de pourcentage de plus que l'an dernier.
- Les longs délais et les atteintes aux droits représentent la majorité des plaintes fondées, soit 67,5 % d'entre elles.
- Les règles sur l'usage des contraintes en milieu de détention - menottes et chaînes - datent de plus de 20 ans. Elles doivent être mises à jour pour mieux encadrer ces pratiques dans le respect des droits des personnes incarcérées.
- Des établissements de détention recourent trop souvent à la mise en isolement de personnes incarcérées, pour de longues périodes et sans encadrement précis. Dans l'attente d'une nouvelle instruction provinciale sur le sujet, le Protecteur du citoyen recommande de limiter à 15 jours la durée de l'isolement cellulaire.
- Lors de visites, le Protecteur du citoyen a constaté la vétusté de l'établissement Leclerc de Laval et de l'établissement de détention de Baie-Comeau.
- Au cours des trois dernières années, un nombre élevé de plaintes adressées au Protecteur du citoyen par des personnes incarcérées ont porté sur les soins de santé dans les établissements de détention.
- Depuis quelques années, la hausse des peines discontinues mène notamment à la surpopulation carcérale, à l'utilisation de locaux inadéquats ainsi qu'à la multiplication des transferts et des fouilles.

### ③ Le réseau de la santé et des services sociaux (p. 72 à 100)

- Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de 39 des 51 établissements du réseau de la santé et des services sociaux, de 14 établissements associés au réseau, de 40 résidences privées pour aînés, de 18 organismes communautaires et de 8 services préhospitaliers d'urgence.
- Plus de 42,3 % des plaintes, signalements et demandes d'assistance fermés concernent les centres hospitaliers. Le pourcentage de plaintes fondées y est relativement élevé (50,2 %), en légère augmentation par rapport à l'an dernier (48,6 %).
- Les délais (18,5 %) et les lacunes quant à la qualité des services (17,6 %) constituent 36,1 % des motifs de plainte et de signalement fondés, soit plus d'un motif sur trois.

#### Déficiences

- De nombreuses personnes avec un handicap ont peine à trouver une ressource d'hébergement qui convienne à leur situation, selon leur âge et leurs besoins particuliers. D'autres demeurent inscrits sur une liste d'attente pendant des années.
- Des enfants d'âge scolaire qui ont un trouble du langage sont privés des ressources professionnelles nécessaires à leur développement.
- Deux rapports spéciaux du Protecteur du citoyen (2009 et 2012) sur les services publics pour les personnes avec un trouble du spectre de l'autisme ont donné lieu à des avancées. Entre autres progrès, l'harmonisation des exigences des réseaux de l'éducation et de la santé pour l'obtention d'un diagnostic de trouble du spectre de l'autisme réduit les démarches des parents. D'autres mesures devant encore être mises en place, le Protecteur du citoyen demeurera vigilant.

#### Jeunes en difficulté

- Dans les centres de réadaptation pour jeunes en difficulté, il arrive que le risque suicidaire des jeunes ne soit pas convenablement détecté, ce qui empêche de mettre en place le niveau de surveillance requis.
- Dans certains cas, des mesures de contrôle sont utilisées selon des balises désuètes et sans plan d'intervention.
- En protection de la jeunesse, des difficultés de gestion des contacts supervisés parent-enfant provoquent leur remise ou leur annulation, ce qui affecte les familles.

#### Régie de l'assurance maladie du Québec

- Bien qu'ils soient nés au Québec, des enfants de parents au statut migratoire précaire ne sont pas admissibles au régime public d'assurance maladie : ces enfants sont ainsi injustement privés de soins.

#### Santé mentale

- Dans les maisons de chambres privées qui accueillent une clientèle présentant des problèmes de santé mentale, un partage d'information entre les différents intervenants ainsi qu'une vigilance de leur part sont essentiels pour éviter les atteintes aux droits et à la sécurité de ces personnes.
- Les délais sont trop longs pour les personnes qui veulent contester, devant le Tribunal administratif du Québec, le maintien de leur mise sous garde en établissement. Dans un rapport spécial, le Protecteur du citoyen formule des recommandations pour, notamment, améliorer l'accès à ce recours pour ces personnes.

#### Santé physique

- Le triage à l'urgence d'établissements de santé comporte des lacunes qui peuvent mener, par exemple, à une mauvaise évaluation de l'état de santé des personnes ou à l'absence d'évaluation du risque de chute de personnes âgées.
- Les membres d'une famille ont dénoncé un manque d'égards à leur endroit de la part du personnel de l'hôpital où venait de décéder leur proche : manipulations brusques du défunt et restriction de la période allouée à la famille pour vivre son deuil dans l'intimité. Les pratiques de l'établissement ont été révisées.

- Des erreurs ont été décelées dans les modalités d'inscription de personnes placées en liste d'attente pour subir une chirurgie dans un hôpital. L'établissement a dû revoir l'ordre de priorité des personnes inscrites sur la liste en question, rétablissant le rang exact de plus de 240 personnes.

### Soutien à domicile

- Des établissements ont fixé des durées moyennes pour l'accomplissement des différentes tâches de soutien à domicile alors que certains services ne se prêtent pas à des normes chronométrées précises. Les balises ne doivent jamais se substituer au jugement clinique des intervenants et intervenantes.
- La politique ministérielle en vigueur s'éloigne année après année de la cible du chez-soi comme premier choix. Le Protecteur du citoyen prend note des engagements et sera attentif à leurs retombées.

### Soutien à l'autonomie des personnes âgées

- Dans certains centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), les conséquences des pénuries de personnel sont majeures en ce qui a trait à l'annulation ou au report de soins et de services.
- Les conflits qui surviennent entre les familles et le personnel soignant peuvent affecter les personnes qui vivent en CHSLD. Tant le réseau de la santé que le personnel soignant doivent faire des efforts additionnels pour entrer en relation avec les familles, les outiller face à la situation et permettre le dialogue.

### Soutien aux services

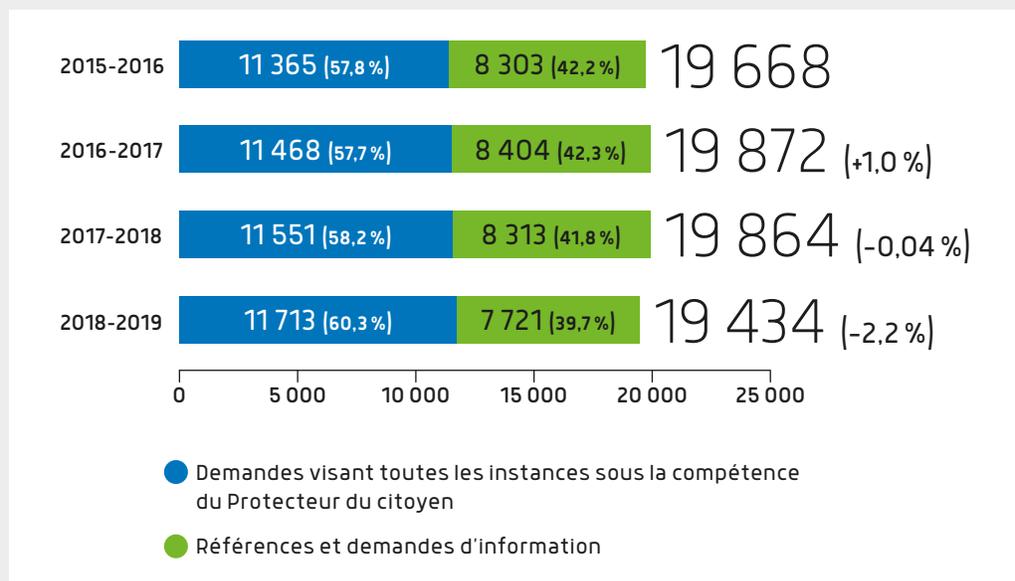
- On facture 15 \$ par jour à des personnes en centre hospitalier dont les soins actifs sont terminés, mais qui doivent y occuper un lit de courte durée dans l'attente d'un lit posthospitalier. Or, rien n'encadre une telle facturation. Ainsi, le Protecteur du citoyen a obtenu l'annulation de factures et la révision de pratiques.
- Les établissements doivent prendre des moyens raisonnables pour assurer la protection de biens appartenant aux usagers et usagères, notamment lorsqu'ils font appel à des intervenants à l'emploi d'un sous-traitant.

## ④ Les enquêtes en matière d'intégrité publique (p. 102 à 113)

- En 2018-2019, le Protecteur du citoyen a reçu 271 demandes dont 182 divulgations, 68 demandes d'assistance et 10 demandes de consultation juridique.
- Le Protecteur du citoyen a effectué plusieurs vérifications et enquêtes au sujet de divulgations d'actes répréhensibles, notamment en matière de manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie, d'usage abusif de fonds ou de biens d'un organisme public et de cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public.
- Une personne occupant un poste de niveau élevé au sein d'un organisme public a facturé des frais de transport pour des déplacements personnels, soit 65 déplacements en 11 mois. Le Protecteur du citoyen a entre autres recommandé que l'organisme prenne les mesures appropriées pour empêcher la répétition des mêmes abus et que les frais soient remboursés. Les correctifs ont été mis en place.
- Le Protecteur du citoyen a mené une enquête auprès d'un centre de la petite enfance (CPE), constatant des manquements graves de la part de son directeur général: écarts importants par rapport aux bonnes pratiques de gestion, contrôle toxique sur le conseil d'administration du CPE et mode de sélection du personnel contrevenant à toute règle d'éthique et de déontologie. Le Protecteur du citoyen a formulé des recommandations au CPE et au ministère de la Famille. Il est attentif à leur mise en place.

# QUELQUES STATISTIQUES

## Demandes de services reçues



Le graphique *Demandes de services reçues* illustre l'évolution de l'ensemble des demandes reçues par le Protecteur du citoyen au cours des quatre dernières années, et ce, pour tous les secteurs d'intervention confondus.

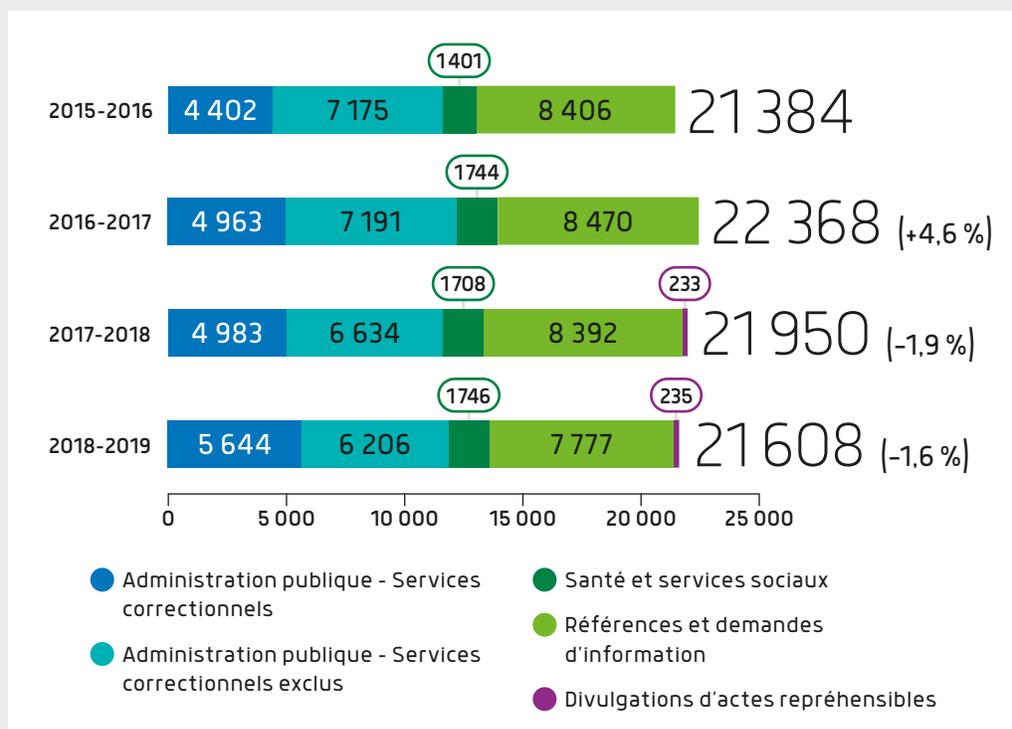
Les demandes qui peuvent donner lieu à une intervention du Protecteur du citoyen, selon l'une des trois lois qui balisent son action (*Loi sur le Protecteur du citoyen*, *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*), sont présentées en bleu.

En 2018-2019, le pourcentage des demandes sous la compétence du Protecteur du citoyen a augmenté de 1,4 % par rapport à l'an dernier. Ces demandes représentent cette année 60,3 % du nombre total de demandes.

Les demandes représentées en vert ne relèvent pas de la compétence de l'institution. Ces dernières sont en baisse par rapport aux années précédentes. Cette tendance s'explique notamment par les activités de communication mises en place pour mieux faire connaître les champs de compétence du Protecteur du citoyen.

## Demandes de services fermées

Une demande de services peut comprendre plus d'un motif de plainte, de signalement ou de divulgation. C'est pourquoi les demandes fermées sont comptabilisées par motifs. Pour 2018-2019, on compte 21 608 motifs parmi les 19 341 demandes de services fermées.



Le nombre total de demandes de services fermées a diminué de 1,6 % par rapport à l'an dernier. Le nombre de motifs fermés sous la compétence du Protecteur du citoyen a, pour sa part, augmenté de 2,0 %.

- La diminution de demandes fermées visant les ministères et les organismes est de 6,5 %.
- Pour les services correctionnels, on constate une augmentation des demandes fermées de 13,3 % par rapport à l'an dernier.
- Pour le réseau de la santé et des services sociaux, on constate une augmentation de 2,2 % des demandes fermées. Le nombre de plaintes et de demandes d'assistance a augmenté de 6,9 %, tandis qu'on note une diminution de 21,1 % pour ce qui est des signalements et demandes d'assistance.
- Quant aux demandes fermées relatives au mandat découlant de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, le nombre reste relativement stable par rapport aux 11 derniers mois précédents<sup>1</sup>.

1. Le Protecteur du citoyen a revu la catégorisation des demandes liées à sa Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique. Cette révision a eu pour effet de modifier le nombre de demandes sous la compétence de l'institution pour l'année 2017-2018, par rapport aux données publiées l'an passé.



# L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Cette section rend compte des principaux constats du Protecteur du citoyen concernant le secteur de l'administration publique, qui regroupe les ministères et les organismes assujettis à sa compétence. Les services correctionnels, qui font l'objet d'une section distincte du présent rapport, sont exclus des calculs.

En administration publique, les 79 ministères et les organismes sont tenus, notamment, de se conformer à la *Loi sur la justice administrative*. Il en découle principalement pour eux le devoir d'agir équitablement envers les citoyens et citoyennes, soit l'obligation :

- De leur répondre avec diligence, avec le souci de fournir une information complète et compréhensible ;
- De leur procurer les services auxquels ils ont droit dans des délais raisonnables ;
- De respecter les normes en vigueur suivant des règles simples, souples, sans formalisme et selon les exigences de la bonne foi ;

- De leur permettre, s'ils sont visés par une décision administrative, de présenter leurs observations et de fournir tous les éléments de leur dossier avant que la décision soit rendue ;
- De leur fournir, en cas de décision négative (admissibilité à un programme, à une aide financière, à un service), une réponse assortie de ses motifs, en termes clairs et concis ;
- De les informer de leurs recours et des conditions pour les exercer s'ils veulent contester une décision.

Par ses interventions préventives et correctrices, le Protecteur du citoyen veille et s'assure du respect des dispositions de la *Loi sur la justice administrative*.

En 2018-2019, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de 53 des 79 ministères et organismes qui sont assujettis à sa compétence d'intervention, soit auprès de 67,1% d'entre eux.

## 1 Demandes d'assistance et plaintes fermées



### ÉVOLUTION DES DEMANDES D'ASSISTANCE ET DES PLAINTES FERMÉES

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Demandes d'assistance	656	700	645	494
Plaintes fondées	818	853	829	772
Médiation	30	66	40	18
Plaintes non fondées	2 690	2 988	2 790	2 713
Ne peut se prononcer	38	49	40	60
Plaintes réorientées	307	223	169	161
Plaintes interrompues	2 636	2 312	2 121	1 988
<b>TOTAL</b>	<b>7 175</b>	<b>7 191</b>	<b>6 634</b>	<b>6 206</b>
Écart par rapport à l'année précédente	-	+0,2 %	-7,7 %	-6,5 %

## Notes explicatives

Une demande d'assistance ou une plainte peut comprendre plus d'un motif.

Bien qu'elles touchent des ministères et des organismes relevant de la compétence du Protecteur du citoyen, les **demandes d'assistance** ne donnent pas lieu à une enquête. Il peut s'agir, par exemple, de demandes d'explications sur les modalités d'un programme, sur les recours possibles ou sur les démarches à entreprendre pour obtenir une indemnité ou un service.

La **médiation**, quant à elle, regroupe les cas où le Protecteur du citoyen propose une solution de conciliation au terme de son enquête.

Dans certaines situations, notamment en l'absence de preuves et devant deux versions contradictoires, le Protecteur du citoyen **ne peut se prononcer**.

Les enquêtes connaissent différentes issues. Elles peuvent ne pas se rendre à terme parce que les faits recueillis amènent le Protecteur du citoyen à orienter la personne vers une autre ressource; il s'agit alors d'une **plainte réorientée**. Il se peut aussi

qu'une plainte soit **interrompue**, notamment parce que le citoyen n'y donne pas suite ou la retire ou parce que la situation se règle pendant l'enquête du Protecteur du citoyen. Finalement, après enquête, la plainte est jugée **fondée** ou **non fondée**. Le plaignant ou la plaignante est alors informé des conclusions du Protecteur du citoyen.

Si la plainte s'avère fondée, le Protecteur du citoyen demande des mesures correctrices au ministère ou à l'organisme visé et il suit leur implantation. Un dossier de plainte fondée n'est fermé qu'après le suivi d'implantation, lorsque le Protecteur du citoyen a l'assurance que les mesures correctrices ont été prises.

## Résultats détaillés

La baisse des demandes d'assistance et des plaintes fermées est de 6,5% par rapport à l'an dernier et de 11,3% par rapport à la moyenne des trois dernières années. Les diminutions les plus notables touchent l'Agence du revenu du Québec (26,4%), la Société de l'assurance automobile du Québec (11,2%), le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (5,5%) et le ministère des Transports (53,6%).

MINISTÈRE / ORGANISME	Variation	2017-2018	2018-2019	Nombre
Agence du revenu du Québec	Baisse	1 178	867	-311
Société de l'assurance automobile du Québec	Baisse	670	595	-75
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Baisse	1 109	1 048	-61
Ministère des Transports	Baisse	112	52	-60
Ministère de la Sécurité publique - Services correctionnels exclus	Hausse	153	231	78
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	Hausse	1 168	1 240	72
Commissaire à la déontologie policière	Hausse	64	96	32
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	Hausse	37	67	30

Les instances pour lesquelles on note une augmentation marquée sont le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (81,1%), le ministère de la Sécurité publique (services correctionnels exclus) (51,0%) et le Commissaire à

la déontologie policière (50,0%). Une légère hausse a aussi été enregistrée concernant la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (6,2%).

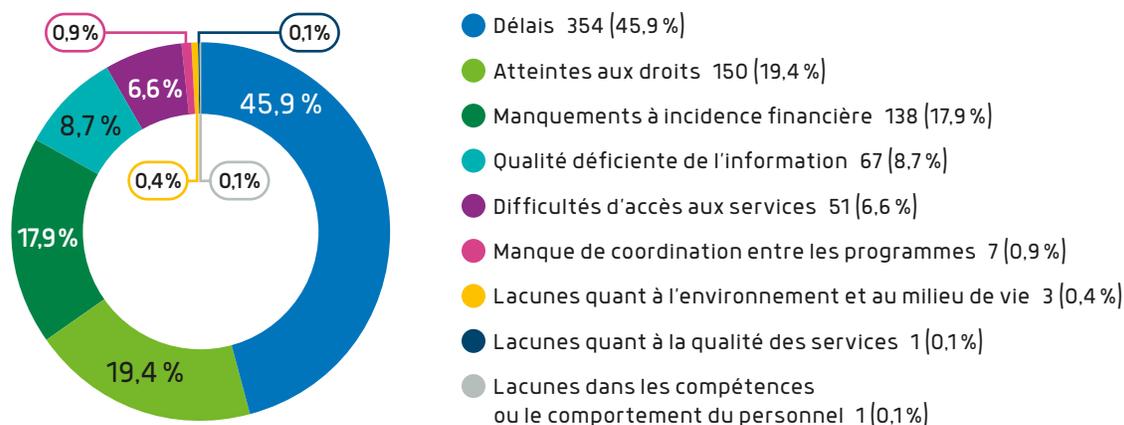
## ② Plaintes fondées

La proportion de plaintes fondées est établie de la façon suivante : Nombre de plaintes fondées / Nombre total de plaintes fondées et non fondées. Cette proportion est relativement stable depuis 2015-2016.

### PROPORTION DE PLAINTES FONDÉES

2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
23,3 %	22,2 %	22,9 %	22,2 %

### PORTRAIT DES PLAINTES FONDÉES



NOTE : Les chiffres présentés dans ce graphique ont été arrondis.

Il est donc possible que la somme des pourcentages ne soit pas égale à 100.

Les longs délais, les atteintes aux droits ainsi que les manquements à incidence financière représentent la majorité des plaintes fondées, soit 83,2 %.

### MINISTÈRES ET ORGANISMES AYANT FAIT L'OBJET D'AU MOINS 10 PLAINTES FONDÉES

MINISTÈRE	Plaintes fondées			
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Travail, Emploi et Solidarité sociale	121	111	100	128
Sécurité publique - Services correctionnels exclus	6	7	54	65
Éducation et Enseignement supérieur	38	33	45	45
Immigration, Diversité et Inclusion	36	40	28	35
Justice	14	12	6	10

ORGANISME	Plaintes fondées			
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	124	161	161	182
Agence du revenu du Québec	136	130	103	62
Société de l'assurance automobile du Québec	86	108	121	58
Retraite Québec	80	68	41	33
Régie de l'assurance maladie du Québec	24	22	27	23
Curateur public	7	10	8	15
Commissaire à la déontologie policière	10	25	16	11
Commission d'accès à l'information	4	13	5	11
Régie du bâtiment du Québec	7	6	2	10
Tribunal administratif du travail	1	1	2	10
Autres ministères et organismes	124	106	110	74
<b>TOTAL : Ministères et organismes</b>	<b>818</b>	<b>853</b>	<b>829</b>	<b>772</b>

Cette année, on constate une hausse des plaintes fondées notamment à l'égard de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, du Curateur public, du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, du ministère de la Sécurité publique, du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et de la Régie du bâtiment du Québec.

Il y a par ailleurs une baisse concernant l'Agence du revenu du Québec, le Commissaire à la déontologie policière, la Régie de l'assurance maladie du Québec, Retraite Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec.

### ③ Suivi des mesures correctrices

Au terme de l'enquête du Protecteur du citoyen et de la transmission de ses conclusions, les ministères et organismes visés acceptent, dans une très forte proportion, les mesures correctrices recommandées, comme en témoignent les deux tableaux suivants.

#### MESURES À PORTÉE INDIVIDUELLE ACCEPTÉES

2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2018-2019	
				Acceptées	Refusées
97,0 %	97,7 %	97,7 %	98,6 %	341	5

#### MESURES À PORTÉE COLLECTIVE ACCEPTÉES

2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2018-2019	
				Acceptées	Refusées
92,2 %	96,2 %	100,0 %	98,0 %	50	1

#### 4 Demandes fermées par ministère ou organisme en fonction du résultat du traitement<sup>2</sup>

ORGANISME / VOLET	Demandes reçues en 2018-2019	Demandes fermées en 2018-2019							Total
		Demandes d'assistance	Plaintes					Interrompues	
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées		
<b>Agence du revenu du Québec</b>									
Administration provisoire des biens non réclamés	12	1	1	4			1	3	10
Fiscalité	746	100	52	327	15	2	5	257	758
Perception des pensions alimentaires	79	4	9	40			11	17	81
Général	18	4		7				7	18
<b>Total : Agence du revenu du Québec</b>	<b>855</b>	<b>109</b>	<b>62</b>	<b>378</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>17</b>	<b>284</b>	<b>867</b>
<b>Autorité des marchés financiers</b>	<b>12</b>		<b>1</b>	<b>4</b>				<b>9</b>	<b>14</b>
<b>Bureau d'audiences publiques sur l'environnement</b>	<b>2</b>							<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Bureau des enquêtes indépendantes</b>	<b>4</b>			<b>1</b>				<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Bureau du coroner</b>	<b>12</b>		<b>1</b>	<b>2</b>				<b>8</b>	<b>11</b>
<b>Centre de services partagés du Québec</b>	<b>18</b>			<b>13</b>				<b>4</b>	<b>17</b>
<b>Comité de déontologie policière</b>	<b>3</b>	<b>1</b>						<b>1</b>	<b>2</b>
<b>Commissaire à la déontologie policière</b>	<b>96</b>		<b>11</b>	<b>51</b>		<b>1</b>	<b>2</b>	<b>31</b>	<b>96</b>
<b>Commissaire à la lutte contre la corruption</b>	<b>1</b>							<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Commission d'accès à l'information</b>	<b>39</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>8</b>			<b>1</b>	<b>16</b>	<b>44</b>
<b>Commission de la fonction publique du Québec</b>	<b>5</b>			<b>1</b>				<b>3</b>	<b>4</b>
<b>Commission de protection du territoire agricole du Québec</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>			<b>1</b>	<b>4</b>	<b>12</b>
<b>Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail</b>									
Équité salariale	1			3				1	4
Indemnisation	609	30	59	277		5	20	224	615
Indemnisation des victimes d'actes criminels	529	36	114	189		14	14	127	494
Normes du travail	104	8	7	43		2	8	32	100
Général	28	2	2	11			1	11	27
<b>Total : Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail</b>	<b>1 271</b>	<b>76</b>	<b>182</b>	<b>523</b>		<b>21</b>	<b>43</b>	<b>395</b>	<b>1 240</b>
<b>Commission des transports du Québec</b>	<b>6</b>			<b>2</b>				<b>4</b>	<b>6</b>
<b>Commission municipale du Québec</b>	<b>4</b>		<b>1</b>	<b>4</b>					<b>5</b>
<b>Conseil de la justice administrative</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>12</b>

2. Le nombre de demandes traitées dans une année (et conséquemment, le nombre de demandes fermées) ne correspond pas nécessairement au nombre de demandes reçues. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des demandes reçues antérieurement sont toujours en traitement.

ORGANISME / VOLET	Demandes reçues en 2018-2019	Demandes fermées en 2018-2019							Total
		Demandes d'assistance	Plaintes						
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées	Interrompues	
Conseil de la magistrature	1							1	1
Curateur public	188	13	15	95	2	1	12	73	211
Directeur des poursuites criminelles et pénales	9			1				7	8
La Financière agricole du Québec	7			2				2	4
Office de la protection du consommateur	12		6	4		1		5	16
Office des personnes handicapées du Québec	5			5			1	1	7
Office des professions du Québec	5		1	4				1	6
Office québécois de la langue française	3			2					2
Régie de l'assurance maladie du Québec	201	13	23	113		1	8	29	187
Régie des alcools, des courses et des jeux	1								0
Régie du bâtiment du Québec	39	3	10	16			5	11	45
Régie du logement	134	18	5	13			3	100	139
<b>Retraite Québec</b>									
Régime de rentes du Québec et Soutien aux enfants	265	25	30	127		5	5	106	298
Régime de retraite du secteur public	28	2	2	18		1		10	33
Général	1		1						1
<b>Total: Retraite Québec</b>	<b>294</b>	<b>27</b>	<b>33</b>	<b>145</b>		<b>6</b>	<b>5</b>	<b>116</b>	<b>332</b>
Secrétariat du Conseil du trésor	3			1					1
Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants	1			1					1
<b>Société de l'assurance automobile du Québec</b>									
Code de la sécurité routière	174	9	24	128			5	31	197
Indemnisation	396	34	34	159		12	6	151	396
Général	2			1				1	2
<b>Total: Société de l'assurance automobile du Québec</b>	<b>572</b>	<b>43</b>	<b>58</b>	<b>288</b>		<b>12</b>	<b>11</b>	<b>183</b>	<b>595</b>
Société d'habitation du Québec	49	3	3	15			1	29	51
Transition énergétique Québec	13		4	3				4	11
Tribunal administratif du Québec	31	4	10	2			2	13	31
<b>Tribunal administratif du travail</b>									
Lésions professionnelles	5		1					5	6
Relations du travail	15	1		1			1	13	16
Général	3		1	1					2
<b>Total: Tribunal administratif du travail</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>			<b>1</b>	<b>18</b>	<b>24</b>
<b>TOTAL : Organismes</b>	<b>3 940</b>	<b>321</b>	<b>443</b>	<b>1 704</b>	<b>17</b>	<b>46</b>	<b>114</b>	<b>1 363</b>	<b>4 008</b>

MINISTÈRE / VOLET	Demandes reçues en 2018-2019	Demandes fermées en 2018-2019							Total
		Demandes d'assistance	Plaintes					Interrompues	
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées		
Affaires municipales et Habitation	26	3	9	17			1	3	33
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	30		2	12			1	13	28
Conseil exécutif	1								0
Culture et Communications	13		1	9				3	13
Environnement et Lutte contre les changements climatiques	59	2	8	30			1	26	67
Économie et Innovation	7		2	1	1			1	5
Éducation et Enseignement supérieur									
Aide financière aux études	204	12	32	102			1	77	224
Éducation	75	3	10	35			3	39	90
Enseignement supérieur	8	2	1	2					5
Général	14	1	2	3				6	12
<b>Total : Éducation et Enseignement supérieur</b>	<b>301</b>	<b>18</b>	<b>45</b>	<b>142</b>			<b>4</b>	<b>122</b>	<b>331</b>
Énergie et Ressources naturelles	39	1	8	22		1	1	12	45
Famille	70	4	4	24			2	29	63
Finances	5	1	1	1			1	3	7
Forêts, Faune et Parcs	21	1	3	4				11	19
Immigration, Diversité et Inclusion	200	8	35	69			4	19	135
Justice	64	6	10	13		4	1	38	72
Santé et Services sociaux	53	5	3	19			4	18	49
Sécurité publique									
Sécurité civile	159	3	45	68		6	2	42	166
Général	75	1	20	10		2		32	65
<b>Total : Sécurité publique</b>	<b>234</b>	<b>4</b>	<b>65</b>	<b>78</b>		<b>8</b>	<b>2</b>	<b>74</b>	<b>231</b>
Transports	52	1	5	26		1		19	52
Travail, Emploi et Solidarité sociale									
Directeur de l'état civil	75		30	28			5	13	76
Emploi	76	10	6	51			1	6	74
Régime québécois d'assurance parentale	30	4	2	16			1	5	28
Registraire des entreprises	10	2	1	4			1	3	11
Secrétariat du travail	10		1	3				7	11
Services Québec	8		2	3				2	7
Solidarité sociale	806	103	85	432			17	193	830
Général	10		1	5				5	11
<b>Total : Travail, Emploi et Solidarité sociale</b>	<b>1 025</b>	<b>119</b>	<b>128</b>	<b>542</b>			<b>25</b>	<b>234</b>	<b>1 048</b>
<b>TOTAL : Ministères</b>	<b>2 200</b>	<b>173</b>	<b>329</b>	<b>1 009</b>	<b>1</b>	<b>14</b>	<b>47</b>	<b>625</b>	<b>2 198</b>
<b>TOTAL : Ministères et organismes</b>	<b>6 140</b>	<b>494</b>	<b>772</b>	<b>2 713</b>	<b>18</b>	<b>60</b>	<b>161</b>	<b>1 988</b>	<b>6 206</b>

## Remarque générale

Les ministères et les organismes dont il est question dans les pages qui suivent apparaissent en ordre alphabétique :

- **Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) ;**
- **Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail ;**
- **Curateur public ;**
- **Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ;**
- **Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles ;**
- **Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion ;**
- **Ministère des Finances ;**
- **Ministère des Transports ;**
- **Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ;**
- **Office de la protection du consommateur ;**
- **Régie du bâtiment du Québec ;**
- **Régie du logement ;**
- **Retraite Québec ;**
- **Société de l'assurance automobile du Québec.**

# Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)

## L'admissibilité de preuves de nature testimoniale

Un contribuable qui veut s'opposer à un avis de cotisation de Revenu Québec doit en demander la révision administrative auprès de la Direction principale des oppositions. Le Protecteur du citoyen a toutefois constaté des disparités dans le traitement des demandes de révision. En effet, la position des agents d'opposition sur l'admissibilité de la preuve par témoignage n'était pas constante. Certains agents et agentes au dossier estimaient que les preuves testimoniales pouvaient être admises, d'autres non. Précisons que la preuve testimoniale est basée sur le témoignage d'une personne qui a elle-même vu ou entendu les faits rapportés.

Le Protecteur du citoyen considère qu'il est essentiel que les contribuables puissent bénéficier du recours administratif en révision, utile pour faire valoir leur point de vue. Au surplus, ce recours est la dernière étape avant de se tourner vers le tribunal. Le Protecteur du citoyen s'est donc enquis

auprès de Revenu Québec de sa position quant à l'admissibilité de la preuve testimoniale dans le cadre des demandes de révision.

Se basant sur le *Code civil du Québec*, Revenu Québec a d'abord avancé que la preuve testimoniale n'était pas recevable quand une personne s'oppose à un avis de cotisation, du fait qu'une telle preuve ne pouvait jamais contredire ou changer les termes d'un écrit « valablement fait ». Après discussions avec le Protecteur du citoyen, Revenu Québec a convenu que la disposition du *Code civil* qu'il avait invoquée ne s'appliquait pas dans les cas d'opposition à un avis de cotisation. Au moment de la rédaction des présentes lignes, Revenu Québec avait indiqué que les instructions de travail à l'intention du personnel seraient modifiées pour le préciser. Ainsi, la preuve testimoniale fournie par les contribuables pourra désormais être prise en compte de façon uniforme par tous les agents et agentes.



## ACCEPTER LA VERSION D'UN TÉMOIN DIRECT À TITRE DE PREUVE



Une entreprise s'oppose à un avis de cotisation. Pour ce faire, elle doit démontrer qu'un immeuble en copropriété en sa possession a bel et bien été utilisé à des fins commerciales. Dès lors, l'entreprise soumet à l'agent de Revenu Québec le témoignage de quatre personnes qui affirment solennellement avoir rencontré le représentant de l'entreprise à l'endroit en question, et que ses activités commerciales y ont lieu. Ces déclarations assermentées constituent des preuves de nature testimoniale. Revenu Québec refuse d'en tenir compte, faisant valoir que ce moyen d'établir des faits n'est pas admis dans le cadre du recours en révision.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, les témoignages ont été acceptés à titre de preuve. L'avis de cotisation de l'entreprise a été annulé, notamment en raison de l'acceptation de ces témoignages.

### L'utilisation de méthodes indirectes, ou alternatives, de vérification

Lorsque la comptabilité d'un contribuable n'est pas conforme aux normes applicables, Revenu Québec peut utiliser des méthodes indirectes de vérification - aussi appelées « méthodes alternatives » - pour vérifier la présence de revenus éventuellement dissimulés aux autorités fiscales. La jurisprudence établit clairement qu'il s'agit là d'une solution de dernier recours à utiliser seulement en situation de comptabilité déficiente ou en l'absence de collaboration du contribuable sous vérification.

Le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs plaintes de personnes qui remettent en cause l'utilisation de telles méthodes. Parfois, ses enquêtes ont démontré la légitimité des moyens employés par les autorités. Par contre, dans certains cas, il a constaté un manque de rigueur dans l'application des méthodes alternatives. De plus, des citoyens et des citoyennes éprouvent des difficultés à faire valoir leur point de vue en cours de vérification ou lors d'une contestation pendant le mécanisme administratif de révision. Cette année, à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a annulé des cotisations importantes.

## VÉRIFICATIONS DANS DES ENTREPRISES : RECOURIR AUX MÉTHODES ALTERNATIVES AVEC RIGUEUR



Dans le cadre d'une démarche de vérification à l'égard d'un restaurant, Revenu Québec a utilisé une méthode alternative. Celle-ci consistait à dépêcher sur place des vérificateurs qui devaient noter le mode de paiement utilisé par les clients et les clientes. À partir de ces observations, Revenu Québec a recalculé les ventes qu'aurait dû déclarer le restaurant en fonction des proportions obtenues (le pourcentage des transactions réglées par argent comptant par rapport à celles où le paiement s'est fait par carte). D'après les résultats obtenus, il a estimé que le restaurant dissimulait des revenus. Il a donc établi une nouvelle cotisation, avec effet rétroactif sur une période de près de cinq ans.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que Revenu Québec, dans sa démarche, s'était basé sur quatre journées d'observation. Or, un de ses propres experts statisticiens avait déjà rendu un avis selon lequel cette méthode alternative était peu fiable sur le plan méthodologique et statistique car elle ne respectait pas certaines règles d'échantillonnage.

En effet, le nombre d'observations était insuffisant. Malgré cet avis, Revenu Québec a d'abord maintenu ses cotisations. L'intervention du Protecteur du citoyen l'a finalement amené à les annuler.

Dans un autre restaurant, les vérifications de Revenu Québec ont été faites sur la base du nombre de boîtes de carton utilisées pour la vente de mets à emporter par rapport à la quantité de repas consommés sur place. Se trouvant aux prises avec une décision qui lui était défavorable, le propriétaire du restaurant a voulu soumettre une vidéo montrant le nombre de clients repartant réellement avec des boîtes. Le vérificateur a cependant refusé de recevoir cet élément de preuve.

Le Protecteur du citoyen a estimé que le contribuable se voyait empêché de présenter son point de vue et les preuves qu'il souhaitait faire valoir, ce qui contrevenait à la *Loi sur la justice administrative*. Il est donc intervenu pour que Revenu Québec accepte de considérer la preuve du propriétaire du restaurant. La cotisation a été annulée.

### RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'UTILISATION PAR REVENU QUÉBEC DE MÉTHODES INDIRECTES, OU ALTERNATIVES, DE VÉRIFICATION



Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande à Revenu Québec :

- D'élaborer des directives de travail concernant l'utilisation des méthodes indirectes de vérification, couramment appelées « méthodes alternatives », et d'y préciser :
  - que les méthodes alternatives doivent être utilisées seulement dans les cas où aucune autre option ne permet d'effectuer la vérification,
  - qu'il faut s'assurer de la validité statistique de la méthode alternative avant son application ainsi qu'au moment d'en évaluer les résultats,
  - que les explications des citoyens doivent être prises en compte lorsqu'elles sont appuyées par une preuve valable,
  - qu'il faut justifier le recours à une méthode alternative dans le rapport de vérification afin que le contribuable ou le mandataire puisse comprendre les motifs pour lesquels Revenu Québec a dû recourir à une telle méthode ;

- D'offrir aux agents et agentes de vérification une formation concernant le recours aux méthodes alternatives de vérification et leur application ;
- D'élaborer un échéancier pour la réalisation de ces actions et de le transmettre au Protecteur du citoyen avant le 1<sup>er</sup> décembre 2019.

#### Réponse de Revenu Québec

« Revenu Québec prend acte des recommandations du Protecteur du citoyen. Des préoccupations similaires avaient été également mentionnées par le Bureau de la protection des droits de la clientèle dans son rapport annuel 2016-2017. Revenu Québec est à l'écoute de ses clientèles et a mis en application de façon proactive l'ensemble des recommandations du Protecteur du citoyen. Notre organisation s'engage à fournir au Protecteur du citoyen le détail des bonifications et des modifications apportées dans les meilleurs délais. »

## L'application des règles d'insaisissabilité

La *Loi sur l'administration fiscale* permet à Revenu Québec d'exiger qu'une institution financière lui remette tous les fonds qui se trouvent dans le compte bancaire d'un débiteur fiscal. Elle prévoit toutefois que cela doit se faire dans le respect du *Code de procédure civile*, qui précise que certaines sommes sont insaisissables, même par Revenu Québec.

Le Protecteur du citoyen a constaté que certains agents de recouvrement refusaient d'annuler la saisie de sommes insaisissables par Revenu Québec. Des enquêtes du Protecteur du citoyen ont en effet révélé que l'instruction de travail de la Direction du recouvrement de Revenu Québec contrevenait aux

dispositions légales en vigueur. L'instruction prévoyait qu'il devait y avoir une négociation avec un débiteur pour arriver à une entente de remboursement, avant d'annuler une saisie, et ce, même si les sommes étaient insaisissables.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a modifié son instruction de travail afin de la rendre conforme à la loi en retirant l'obligation de négocier une entente de remboursement avant de libérer les sommes insaisissables. Ainsi, Revenu Québec doit rendre toute somme à un citoyen ou à une citoyenne dès qu'il constate qu'elle est insaisissable.

## La prise en compte de documents fournis par des tiers dans le traitement de la déclaration fiscale

Fondé sur le principe de l'autocotisation, le régime fiscal prévoit que chaque contribuable doit déclarer ses revenus et réclamer les crédits et autres avantages sociaux et fiscaux auxquels il estime avoir droit. Dans certains cas, les informations que transmet le contribuable sont appuyées par des documents provenant de tiers, comme le relevé d'emploi que fournit l'employeur ou l'attestation de conformité que produit un fournisseur de services.

Lorsque l'information que donne le citoyen ou la citoyenne diffère de celle que rapporte un tiers, Revenu Québec doit évaluer rigoureusement la valeur probante de la version du citoyen ou de la citoyenne à titre de preuve avant de rendre une décision sur la cotisation à établir. À cet égard, le Protecteur du citoyen observe qu'il est parfois difficile pour une personne de faire valoir son point de vue et de contester la validité d'un document

et des renseignements qui en découlent lorsqu'ils proviennent d'un tiers.

Ainsi, un citoyen ou une citoyenne qui veut démontrer à Revenu Québec que son relevé d'emploi n'indique pas le salaire réellement versé ou qu'un employeur lui attribue faussement des revenus dans un relevé d'emploi ne dispose d'aucun recours, que ce soit auprès de Revenu Québec ou de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail. Il en va de même pour une personne qui veut réclamer un crédit, mais qui ne parvient pas à obtenir d'un fournisseur qu'il produise le document exigé de Revenu Québec.

Selon le Protecteur du citoyen, l'Administration devrait considérer les faits présentés par un ou une contribuable qui est dans l'impossibilité de fournir un document.

## RECONNAÎTRE LA VALIDITÉ DE L'INFORMATION QUE FOURNIT LE OU LA CONTRIBUABLE

Une citoyenne considère que les montants qu'a indiqués son employeur sur son relevé d'emploi sont inexacts. Elle fait plusieurs démarches auprès de son employeur afin de les faire modifier, mais sans succès. À Revenu Québec, on lui explique que seul son employeur peut corriger le relevé.

Le Protecteur du citoyen a fait valoir à Revenu Québec que la loi ne prévoit pas que le relevé d'emploi soit considéré comme nécessairement valide. Dès lors, les calculs de la citoyenne, appuyés par des documents valables, peuvent aussi être pris en compte. Revenu Québec a finalement accepté les chiffres fournis par la dame et a considéré que le relevé d'emploi de l'employeur comportait une erreur.



## EN L'ABSENCE DU DOCUMENT QUE DOIT FOURNIR UN TIERS, AUTORISER D'AUTRES DOCUMENTS PERTINENTS



Le crédit d'impôt remboursable RénoVert vise à inciter les propriétaires qui envisagent de rénover leur résidence à le faire de façon écoresponsable. Les candidats au programme peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt allant jusqu'à 10 000 \$.

À l'appui d'une telle demande, toute personne doit fournir le formulaire *Crédit d'impôt RénoVert* ainsi qu'une attestation du fait que les matériaux sont conformes à des normes écoresponsables. Cette attestation doit être signée par l'entrepreneur responsable des travaux.

Un citoyen voulant se procurer cette attestation dûment remplie et signée par son entrepreneur ne

parvenait pas à l'obtenir en raison d'un conflit qui les opposait. En l'absence de l'attestation, Revenu Québec refusait de lui accorder le crédit d'impôt, et ce, sans lui permettre de fournir d'autres documents utiles pour l'évaluation de son admissibilité.

Selon le Protecteur du citoyen, Revenu Québec, qui avait en main le contrat détaillé des travaux ainsi que d'autres documents pertinents, disposait d'assez d'informations pour accorder le crédit au citoyen. C'est sur la base de ce raisonnement que le Protecteur du citoyen a obtenu que Revenu Québec évalue la demande du citoyen. Revenu Québec a ensuite versé à celui-ci son crédit d'impôt.

## Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail

### Le remboursement des frais de déneigement et de déglacage de la toiture

La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* prévoit que la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) peut rembourser à une travailleuse ou à un travailleur accidenté ses frais pour les travaux d'entretien courant de son domicile puisqu'il s'agit là d'une mesure de réadaptation sociale. La personne doit satisfaire les conditions suivantes :

- Avoir une atteinte permanente grave ;
- Démontrer que ses limitations fonctionnelles l'empêchent de réaliser ces travaux d'entretien ;
- Établir qu'elle aurait effectué les travaux elle-même n'eût été sa lésion permanente ;
- Prouver que les frais de ces travaux ont été versés à un fournisseur de services.

Le déneigement d'une toiture était toutefois exclu des travaux admissibles. La CNESST se justifiait par la position de la Régie du bâtiment du Québec, laquelle recommande en effet à la population de confier le déneigement des toitures à des firmes proposant leurs services dans ce domaine. La CNESST estimait donc qu'en raison des dangers liés à de tels travaux, elle ne pouvait cautionner le

choix d'une travailleuse ou d'un travailleur qui effectuait lui-même le déneigement de sa toiture avant sa lésion professionnelle, ou qui le ferait si ce n'était de cette lésion.

En conséquence, de telles réclamations étaient systématiquement refusées, sans autre analyse, sur la base de critères légaux. Les citoyens et citoyennes en désaccord avec un tel refus n'avaient d'autre solution que de se tourner vers le Tribunal administratif du travail (TAT) afin que leur demande de remboursement pour des frais de déneigement de leur toiture soit étudiée de nouveau.

Pour sa part, la Commission des lésions professionnelles, maintenant le TAT, considérait de façon très majoritaire que les travaux de déneigement de la toiture pouvaient être remboursés par la CNESST si les conditions d'admissibilité étaient remplies.

À l'issue d'une enquête, le Protecteur du citoyen a demandé à la CNESST de modifier sa politique pour en retirer l'exclusion des travaux de déneigement et de déglacage, ce que l'organisme a fait.

## REMBOURSER LES FRAIS DE DÉNEIGEMENT ET DE DÉGLAÇAGE D'UNE TOITURE



À la suite d'un accident de travail, une dame subit une amputation qui la limite désormais pour une série d'activités, notamment pour effectuer des tâches extérieures par grand froid et pour monter dans une échelle. Elle ne peut donc plus faire le déneigement et le déglacage de sa toiture comme elle le faisait auparavant. Or, la CNESST refuse de rembourser à la dame des frais qu'elle a déjà versés pour faire ces travaux par une firme spécialisée.

Le Protecteur du citoyen reconnaît le rôle préventif que joue la CNESST quand elle déconseille à toute personne, pour des raisons de sécurité, de déneiger

et de déglacer elle-même sa toiture. Toutefois, il est d'avis que cette position ne peut empêcher l'organisme d'accorder des prestations couvertes par la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*. Considérant que les tribunaux administratifs sont également de cet avis, le Protecteur du citoyen a recommandé que la travailleuse accidentée ait droit au remboursement de ses frais. À la suite de son intervention, il a obtenu que la politique applicable soit modifiée en ce sens, ce qui a permis le versement à la dame du remboursement des frais engagés. Ce résultat bénéficie non seulement à la dame, mais à tout citoyen et à toute citoyenne dans la même situation.

### L'indemnisation des travailleuses enceintes qui exploitent une ressource d'hébergement

Les ressources intermédiaires et les ressources de type familial accueillent des usagers et des usagères qui doivent recourir à un milieu de vie substitut en raison notamment d'une maladie ou d'un handicap. Ces deux types de ressource d'hébergement sont liés par contrat à un établissement du réseau de la santé et des services sociaux.

Au cours de l'année, le Protecteur du citoyen s'est intéressé à la situation de femmes enceintes qui exploitaient de telles ressources et qui avaient fait une demande d'indemnisation en vertu du programme *Pour une maternité sans danger*. Ce programme prévoit qu'une future mère occupant un emploi pouvant présenter un danger pour elle ou son enfant à naître peut, sauf dans certaines exceptions, bénéficier d'un retrait préventif et recevoir des indemnités de remplacement du revenu.

Or, la CNESST, pour ces cas précis, faisait valoir que les ressources d'hébergement en question étaient visées par une loi particulière, soit la *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente les concernant*. Ce

faisant, selon l'organisme, les femmes qui exploitaient ces ressources devaient être indemnisées par un règlement en la matière qui tardait à être adopté. Dans l'attente de sa mise en œuvre, la CNESST se limitait à leur verser des indemnités sur la base du salaire minimum. La loi applicable prévoyait pourtant une mesure transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement: la méthode de détermination de l'indemnité devait, dans les circonstances, être établie par la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, ce que refusait la CNESST.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à la CNESST de reconnaître que la situation des propriétaires de ces ressources d'hébergement peut être déterminée par un arrimage entre les deux lois applicables, cela afin que leur revenu réel soit considéré au moment de leur verser des indemnités de remplacement de revenu. L'organisme a finalement présenté au Protecteur du citoyen un mode de calcul satisfaisant, qu'il utilise désormais pour ces cas précis.



## VERSER À DES FEMMES ENCEINTES EN RETRAIT PRÉVENTIF LEUR JUSTE PART D'INDEMNITÉS



Une responsable d'une ressource de type familial accueille quelques usagers avec une déficience intellectuelle. Nouvellement enceinte, elle apprend de son médecin que la nature de son travail peut présenter un risque pour sa grossesse et qu'elle doit opter pour un retrait préventif. La future mère est alors admise au programme Pour une maternité sans danger. Toutefois, la CNESST l'avise qu'elle sera indemnisée sur la base du salaire minimum, ce qui ne correspond pas à son revenu réel.

Le Protecteur du citoyen a constaté que la CNESST interprétait de façon restrictive les dispositions légales permettant d'indemniser les propriétaires des ressources d'hébergement sur une base salariale supérieure au salaire minimum.

Par la suite, la CNESST a informé le Protecteur du citoyen qu'elle avait décidé de désormais considérer, comme base de ses calculs, la rétribution réelle versée par le ministère de la Santé et des Services sociaux aux responsables des ressources d'hébergement.

Compte tenu du montant considéré, qui passait à plus de 65 000 \$, la CNESST a versé à la travailleuse une somme rétroactive de plus de 11 000 \$.

L'intervention du Protecteur du citoyen a, par ailleurs, permis l'ajustement des sommes dues à sept autres travailleuses dans la même situation, la hausse allant de 3 500 \$ à plus de 13 000 \$.

## Des frais remboursables à une travailleuse ou à un travailleur en réadaptation

Lorsqu'une travailleuse ou un travailleur conserve des séquelles permanentes d'une lésion professionnelle, qu'elles soient physiques ou psychiques, il a droit à la réadaptation que requiert son état. C'est ainsi qu'il peut se prévaloir d'un programme de réadaptation physique, sociale ou professionnelle.

Précisons que la réadaptation physique a pour but d'éliminer ou d'atténuer l'incapacité physique de la travailleuse ou du travailleur et de lui permettre de développer ses capacités afin de pallier ses limitations. À cette fin, un programme peut comprendre entre autres des soins médicaux, une prothèse ou

une orthèse et tout autre soin ou traitement jugé nécessaire par le médecin.

La réadaptation sociale a pour objectif d'aider le travailleur à surmonter les conséquences personnelles et sociales de sa lésion professionnelle, à s'adapter à sa nouvelle situation et à redevenir autonome dans l'accomplissement de ses activités habituelles. La CNESST peut rembourser à la personne admise en réadaptation les frais d'ajustement de certains équipements afin de lui permettre d'accomplir des activités de loisir qu'elle pratiquait avant son accident.



Un homme est victime d'un accident du travail dont il garde des séquelles permanentes. Ainsi, il doit désormais se déplacer au moyen d'un véhicule quadriporteur ou d'un fauteuil roulant.

Son médecin lui recommande d'acheter un vélo à mains hybride afin d'augmenter son autonomie et d'améliorer sa condition physique. Or, la CNESST refuse de lui rembourser cet équipement parce qu'elle considère qu'il ne peut être autorisé dans une perspective de réadaptation physique : selon l'organisme, il ne s'agit ni d'un soin, ni d'un traitement, ni d'un exercice d'adaptation à une prothèse. Il ajoute que l'achat du vélo ne peut être étudié sous l'angle de la réadaptation sociale, car la politique prévoit seulement l'adaptation des équipements que le travailleur possédait avant l'accident.

Pour le Protecteur du citoyen, la CNESST interprétait ici de façon trop étroite la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*. Selon lui, elle devait inclure les frais du vélo à titre de soin ou de traitement dans la mesure où celui-ci empêchait la détérioration de la condition physique du citoyen en prévenant notamment l'atrophie des muscles.

La CNESST a accepté de revoir le dossier. Par la suite, sur l'avis d'un ergothérapeute, elle a remboursé le vélo, considérant que :

- Le travailleur faisait du vélo avant son accident ;
- Le remboursement pouvait dès lors être une mesure de réadaptation sociale ;
- La pratique du vélo, dans le présent cas, pouvait atténuer les conséquences d'une lésion professionnelle.

## Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail – Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels

### Le remboursement des frais de nettoyage d'une scène de crime

La *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* prévoit que lorsqu'une victime d'un acte criminel décède des violences qu'elle a subies, les frais de nettoyage de la scène de crime dans une résidence privée sont remboursés par la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DIVAC) à la personne qui les a assumés.

L'organisme prévoit également que si la victime survit aux événements et qu'elle a elle-même payé pour le nettoyage des lieux, elle peut être remboursée. Dans ce cas, les modalités applicables découlent de la politique sur les « frais spéciaux ». On doit toutefois pouvoir déterminer un lien direct entre les frais et l'acte criminel. De plus, le nettoyage de l'endroit doit contribuer à rétablir l'équilibre personnel de la victime.

## REMBOURSER SON DÛ À UNE VICTIME D'ACTE CRIMINEL



Une dame est victime d'une agression à son domicile. Par la suite, la DIVAC accepte de lui verser des prestations au regard des violences qu'elle a subies. Comme son appartement portait différentes traces de l'agression, notamment des taches de sang, elle demande au même organisme de rembourser les frais de nettoyage qu'elle a payés pour remettre les lieux en état. La DIVAC refuse, faisant valoir que les frais en question ne sont remboursables qu'en cas de décès de la victime.

Au cours de son enquête, le Protecteur du citoyen constate que la DIVAC n'a fait aucune analyse de la demande sous l'angle de sa propre politique sur les frais spéciaux. Il estime que la réclamation de la personne entre dans cette catégorie. Après analyse, la DIVAC a versé à la personne un remboursement de plus de 3 000 \$.

### Les preuves que doit fournir la victime d'un acte criminel

Une victime qui réclame des soins ou des indemnités à la DIVAC doit prouver qu'elle a subi une blessure, physique ou psychologique, liée à un acte criminel. Cette démonstration peut s'appuyer sur une évaluation médicale faite dès après l'acte criminel, sur la version de la victime ou de témoins, ou encore sur toute autre preuve qu'accepte la DIVAC.

Lorsque la blessure est effectivement considérée comme le résultat de l'acte criminel, la victime doit également prouver que c'est la blessure en question qui la rend incapable de retourner travailler, cela afin de recevoir des indemnités pour incapacité totale temporaire.

Si la victime était sans emploi au moment des faits, elle peut toucher des indemnités à condition de prouver que la blessure liée à l'acte criminel la rend incapable d'accomplir ses activités habituelles, quotidiennes et domestiques. Cette preuve doit être corroborée par un professionnel de la santé. De plus, des soins ou des traitements doivent être en cours. Lorsque la demande d'indemnités est acceptée, la personne doit, toutes les 8 à 10 semaines, continuer de fournir des preuves de son incapacité résultant des violences qu'elle a subies.

## RECONNAÎTRE QUE L'ACTE EST BIEN LA CAUSE DU TRAUMATISME



Une dame a été victime d'une tentative de meurtre. Elle s'en sort vivante, mais deux de ses proches sont tués. Faisant valoir que la blessure, soit le traumatisme subi, est la cause directe de sa dépression majeure, elle réclame à la DIVAC des indemnités pour incapacité totale. Or, l'organisme refuse, estimant que sa condition ne résulte pas de la tentative de meurtre, mais du décès de ses proches, ce qui n'est pas couvert par le régime d'indemnisation.

Le Protecteur du citoyen est intervenu en faisant valoir à la DIVAC que les blessures psychologiques de la dame pouvaient provenir tant de la perte de ses proches que de la tentative de meurtre qui la visait personnellement. Cela suffisait, d'après lui, à rendre la personne admissible.

La DIVAC a finalement reconnu les causes de l'état mental de la personne et lui a accordé les indemnités attendues, soit un versement unique d'environ 2 500 \$.

## Pour une prise en charge efficace et diligente des victimes d'actes criminels : des suites du rapport du Protecteur du citoyen

En septembre 2016, le Protecteur du citoyen a publié un rapport d'enquête assorti de 33 recommandations visant à appliquer de façon efficace, humaine et équitable les conditions du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

Ces recommandations portent principalement sur :

- La qualité de l'information aux victimes ;
- Les délais aux différentes étapes du traitement des demandes ;
- L'accès au régime ou à certains services ou indemnités ;
- La communication avec certaines victimes pour l'évaluation de leurs besoins ;
- La rigueur du processus décisionnel ;
- La motivation des décisions de première instance ;
- L'ouverture de la DIVAC à corriger ses erreurs.

Au terme de l'année 2018-2019, le Protecteur du citoyen tient à souligner les travaux importants qu'a menés la DIVAC pour implanter 26 de ses recommandations. Sept recommandations doivent encore être mises en œuvre. Le Protecteur du citoyen demeure particulièrement préoccupé de la lenteur du ministère de la Justice à l'égard de l'une d'entre elles : clarifier la portée de la notion de « victime » et donner des orientations favorisant une interprétation inclusive de celle-ci par la DIVAC.

En date du 31 mars 2019, la DIVAC est toujours en attente de ces orientations, ce qui fait en sorte qu'elle maintient une interprétation restrictive de la notion de victime.

Le Protecteur du citoyen continue d'exercer un suivi attentif de cette situation.



Le rapport du Protecteur du citoyen est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).

## Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail – Normes du travail

### La représentation de travailleurs devant le Tribunal administratif du travail par la CNESST

Le 1<sup>er</sup> janvier 2016 marque la création de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST). Comme son nom l'indique, l'organisme offre désormais l'ensemble des services liés aux normes du travail, à l'équité salariale ainsi qu'à la santé et à la sécurité du travail. Sa mission consiste à faire la promotion des droits et obligations en matière de travail et à en assurer le respect, tant auprès des employeurs que des travailleurs du Québec.

Entre autres mandats, la CNESST peut faire enquête à la suite d'une plainte d'un travailleur ou d'une travailleuse concernant :

- Une pratique interdite commise par une ou un employeur ;
- Du harcèlement psychologique ;

- Un congédiement sans une cause juste et suffisante.

Au terme de l'enquête, si aucun règlement n'intervient entre les parties concernées, elle peut soumettre le dossier au Tribunal administratif du travail (TAT), devant lequel elle peut représenter, sans frais, le travailleur ou la travailleuse. Il est à noter que :

- Même si la plainte est jugée irrecevable, la CNESST peut quand même la déférer au TAT. En pareil cas, toutefois, elle ne représentera pas le salarié ou la salariée ;
- Pour être représenté par la CNESST, le travailleur ou la travailleuse ne doit pas faire partie d'un groupe de salariés visé par une accréditation accordée en vertu du *Code du travail*.



Une citoyenne est en attente pour une audition devant le TAT lors de laquelle elle doit être représentée par la CNESST. À quelques semaines de la date prévue pour l'audition, elle reçoit une lettre de l'organisme qui l'informe qu'aucun avocat n'est disponible pour la représenter et qu'il en va de même pour 73 autres personnes dont l'audience est prévue le mois suivant. La situation prive l'ensemble

des personnes visées d'un recours gratuit auquel elles ont droit.

Le Protecteur du citoyen a communiqué avec la CNESST, qui est intervenue rapidement pour corriger la situation. Elle s'est engagée à assurer la représentation par un avocat devant le TAT pour la dame ainsi que pour les 73 autres travailleuses et travailleurs visés par le refus initial.

## Curateur public

### La réévaluation périodique des régimes de protection

Un régime légal de protection peut être mis en place pour veiller aux intérêts d'une personne, permettre l'exercice de ses droits civils et administrer ses biens. L'ouverture d'un tel régime exige que son inaptitude et son besoin de protection soient formellement définis et prouvés.

Étant donné le caractère contraignant d'un régime de protection, le *Code civil du Québec* fixe un délai pour procéder à la réévaluation de ce régime : tous les trois ans s'il s'agit d'une tutelle, tous les cinq ans pour une curatelle. Précisons que la tutelle est appliquée à des personnes qui conservent une certaine autonomie et dont la situation requiert une assistance davantage qu'une prise en charge, tandis que la curatelle vise des personnes totalement inaptes à accomplir l'ensemble des actes de la vie civile. Il est question ici de femmes et d'hommes parmi les plus vulnérables de la société.

Lors de la réévaluation d'un régime de protection, la personne protégée doit subir une évaluation médicale et une évaluation psychosociale, effectuées respectivement par un médecin et un travailleur social. À titre de tuteur ou de curateur, le Curateur public informe annuellement les établissements de santé et de services sociaux des réévaluations à faire dans l'année. La curatrice ou le curateur délégué chargé du dossier doit ensuite s'assurer que la réévaluation est faite dans les délais légaux.

Lors de la réévaluation qui s'ensuit, un médecin et une travailleuse sociale ou un travailleur social du réseau de la santé et des services sociaux évaluent les besoins de protection de la personne et son degré d'inaptitude à prendre soin d'elle-même

ou à administrer ses biens. Cette analyse permet de prévoir un plan ou des stratégies d'intervention. D'où l'importance de s'assurer que la réévaluation est effectuée sans retard.

Or, le Protecteur du citoyen a constaté que les délais de réévaluation sont fréquemment dépassés. Ainsi, en septembre 2018, environ 180 personnes étaient en attente de cette réévaluation et les retards atteignaient plus de 500 jours. Pendant cette période, des personnes dont l'état aurait pu justifier qu'on modifie leur régime ou les services dont elles avaient besoin n'ont pu bénéficier du suivi nécessaire.

Le Curateur public convient de l'importance de ces réévaluations et du respect des délais. Il a d'ailleurs créé un comité chargé d'analyser la situation et d'apporter des pistes de solution. Entre autres mesures, il compte accorder une priorité aux dossiers des personnes qui pourraient bénéficier d'un allègement ou d'une mainlevée (annulation) de leur régime. Le Curateur s'engage aussi à faire des suivis plus serrés des demandes de réévaluation envoyées au réseau de la santé et des services sociaux. À cet égard, des modifications seront apportées aux instructions de travail du personnel concerné et diffusées dès avril 2019.

Le Protecteur du citoyen prend acte des mesures mises en place et des engagements du Curateur public pour l'avenir. Par ailleurs, même s'il est conscient que certains délais peuvent être attribuables à des ressources du réseau de la santé et des services sociaux, le Protecteur du citoyen rappelle au Curateur public qu'il est urgent de traiter les dossiers en attente, dont plusieurs accusent des retards considérables.

# Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

## L'accès téléphonique à l'Aide financière aux études

Depuis plusieurs années, le Protecteur du citoyen reçoit de nombreuses plaintes d'étudiants et d'étudiantes qui dénoncent les longs délais d'attente nécessaires pour joindre par téléphone l'Aide financière aux études du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Certaines plaintes font même état de l'impossibilité d'y avoir accès.

Dans sa Déclaration de services aux citoyens, le Ministère s'engage à offrir des services accessibles à tous. Or, les dernières statistiques obtenues de l'Aide financière aux études démontrent qu'en 2018-2019, moins de 30 % des appels téléphoniques ont été traités. Soulignons qu'au mois de septembre 2018, période importante pour la population étudiante, le taux d'appels traités était de seulement 9 %.

Le Protecteur du citoyen a déjà fait état de ce problème récurrent à deux reprises dans ses rapports annuels, soit en 2016-2017 et en 2017-2018. Par la suite, le Ministère s'est engagé à réduire les délais d'attente. Depuis lors, le problème subsiste. Aucune amélioration notable n'a été constatée cette année.

De l'avis du Protecteur du citoyen, il est inacceptable que la clientèle du programme d'aide financière ne puisse pas communiquer par téléphone avec les personnes responsables de la renseigner ou d'intervenir dans les dossiers. Alors que l'insuffisance du personnel rattaché à ce service est invoquée par le Ministère, il apparaît pressant d'y affecter davantage de ressources, sans plus attendre.

### RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'ACCESSIBILITÉ TÉLÉPHONIQUE À L'AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur de :

- Mettre en place, d'ici le 20 décembre 2019, un plan d'action détaillé visant à réduire de façon importante les délais d'accessibilité téléphonique et comprenant notamment un échéancier, des cibles de performance et des mesures précises pour l'ajout de ressources humaines, cela en vue d'assurer l'accès au service téléphonique dans un délai raisonnable.

#### Réponse du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

« Afin d'améliorer les délais d'attente, le Ministère a mis en place une stratégie d'accessibilité téléphonique. À cette fin, 16 postes ont été dégagés et affectés directement vers l'unité responsable de recevoir les appels. En outre, cette stratégie comporte une dizaine de mesures visant la diminution du nombre d'appels et l'augmentation de la capacité de recevoir des appels. Par ailleurs, le Ministère mène actuellement un exercice de recrutement pour stabiliser et augmenter l'effectif de son centre d'appels. »





Une étudiante atteinte d'une déficience fonctionnelle majeure demande, et obtient du Ministère, que l'aide financière qui lui est versée sous forme de prêt soit convertie en bourse.

Au moment du versement de l'aide financière, elle se demande si le paiement a bel et bien été versé sous forme de bourse, comme prévu. Pendant deux mois, elle tente sans succès d'obtenir de l'information à ce sujet auprès du service des renseignements de l'Aide financière aux études. À certains moments, elle ne peut tout simplement pas obtenir la ligne téléphonique. À d'autres occasions, elle est mise en attente durant de longues périodes avant qu'un message automatique mette fin à la communication en raison, précise-t-on, d'un volume d'appels élevé.

L'intervention du Protecteur du citoyen a finalement permis d'établir le contact.

### Les services d'éducation au Nunavik : un rapport spécial du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen a rendu public, le 24 octobre 2018, un rapport d'enquête intitulé *Pour des services d'éducation de qualité au Nunavik, dans le respect de la culture inuit*. Il y recommandait au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur d'assumer entièrement ses obligations envers la Commission scolaire Kativik. Selon lui, le Ministère interprète son rôle de façon restrictive et ne fournit pas à la Commission scolaire les outils nécessaires à la réalisation de son mandat.

Quelques chiffres témoignent de la réalité du milieu scolaire au Nunavik :

- Près de 80 % des élèves quittent l'école sans diplôme ni certification, soit quatre fois plus qu'ailleurs au Québec ;
- Le taux de diplomation y est de 25,9 %, comparativement à 77,7 % pour l'ensemble du Québec ;
- Plus de la moitié des Inuit<sup>3</sup> ne détiennent aucun certificat, diplôme ou grade, comparativement à 13 % ailleurs au Québec.

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que plusieurs facteurs complexifient la démarche des jeunes Inuit tout au long de leur parcours scolaire. Ainsi, à partir de la 4<sup>e</sup> année, les matières du cursus scolaire (mathématiques, sciences, univers social, etc.) sont enseignées uniquement en français ou en anglais, alors que jusque-là, la langue d'enseignement est principalement l'inuktitut. Autre embûche : le programme pédagogique n'est

pas entièrement adapté à la culture et à la réalité des jeunes Inuit, qui n'ont par ailleurs pas accès aux programmes de sciences et de mathématiques de 5<sup>e</sup> secondaire. De plus, les études postsecondaires et la formation générale des adultes sont difficilement accessibles. Enfin, très peu de services sont offerts aux élèves en difficulté ou avec un handicap.

Le Protecteur du citoyen a également constaté que la Commission scolaire Kativik peine à recruter et à retenir le personnel enseignant, ce qui entraîne quotidiennement des fermetures de classes. Il note aussi un fort taux d'absentéisme du personnel et des élèves.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen cible différents correctifs pour que les jeunes reçoivent les services éducatifs auxquels ils ont droit. Les améliorations passent nécessairement par une action concertée entre le Ministère et la Commission scolaire Kativik.

Le rapport du Protecteur du citoyen formule 14 recommandations au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. L'une d'elles, concernant l'encadrement des élèves en difficulté ou avec un handicap, s'adresse aussi au ministère de la Santé et des Services sociaux. La Société d'habitation du Québec est également visée par une recommandation qui a pour but de contrer le manque de logements.

3. Précision : En inuktitut, le mot *Inuit* signifie « les hommes ou les humains ». Il correspond au pluriel du mot *Inuk* et l'adjectif qui s'y rapporte, *inuit*, est invariable. Le Protecteur du citoyen fait le choix d'employer ces mots dans le respect de ces principes.

Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur a procédé à l'élaboration d'un plan de travail pour donner suite aux recommandations du Protecteur du citoyen. Les actions déjà entreprises par le Ministère ainsi que celles à venir répondent aux recommandations formulées. Le Protecteur du citoyen demeure attentif quant à l'atteinte de

résultats concrets. Quant au ministère de la Santé et des Services sociaux et à la Société d'habitation du Québec, un suivi de leur part est attendu dans les prochains mois. Au 31 mars 2019, les 15 recommandations étaient acceptées. Le Protecteur du citoyen suivra de près leur implantation.



Le rapport du Protecteur du citoyen est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).

## Le traitement des plaintes en matière d'intimidation dans le milieu scolaire privé

En vertu de la *Loi sur l'enseignement privé*, les établissements d'enseignement privés ont l'obligation d'adopter un plan de lutte contre l'intimidation et la violence. C'est le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur qui veille à l'application de la *Loi* et, le cas échéant, au traitement des plaintes.

Or, des personnes se sont adressées au Protecteur du citoyen parce qu'elles étaient insatisfaites du traitement de leur plainte par le Ministère concernant des situations d'intimidation vécues par leur enfant dans des établissements d'enseignement privés.

Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que le Ministère n'était pas en mesure de lui indiquer qui, parmi son personnel, avait traité cette plainte et quelles avaient été les démarches effectuées. Par ailleurs, le dossier comportait peu de notes ou de documents attestant de l'étude rigoureuse du cas. Aucun critère d'analyse ou rapport ne permettait de justifier les décisions prises par le Ministère.

Précisons que le Protecteur du citoyen, sauf lorsqu'il s'agit de divulgations d'actes répréhensibles, n'a pas compétence sur les milieux d'éducation, mais plutôt sur la qualité des services du Ministère. Dans le cadre de l'enquête menée, certaines lacunes ont été constatées :

- Il n'existe aucune politique ministérielle spécifique au traitement des plaintes concernant un établissement d'enseignement privé ;

- Les plaintes et les activités de vérification ne sont pas systématiquement consignées par le personnel du Ministère ;
- Aucune balise ne permet de déterminer à quel moment il devient justifié que le personnel du Ministère transmette au ministre le dossier pour décision quant à la pertinence de tenir une enquête.

Le Protecteur du citoyen a formulé au Ministère quatre recommandations visant à uniformiser le processus de traitement de ces plaintes et à assurer la cohérence de ses actions. Il lui recommande notamment de se doter d'une politique de traitement des plaintes afin d'assurer une tenue de dossier adéquate. Le Ministère devrait également s'assurer de garder des traces écrites du traitement des plaintes et prévoir l'envoi systématique, à tous les plaignants et plaignantes, d'un accusé de réception dans lequel il expliquerait son rôle, ses pouvoirs et ses limites dans le traitement d'une telle plainte.

Dans le cas précis des parents qui s'étaient plaints à lui, le Protecteur du citoyen a aussi recommandé au Ministère de réexaminer la pertinence de transmettre le dossier concerné au ministre pour décision quant à la tenue d'une enquête, ce qui a été effectué.

Le Ministère s'est engagé à implanter ces recommandations. Le Protecteur du citoyen suit les avancées du Ministère en cette matière de façon continue.

## Le traitement des plaintes dans le milieu scolaire public : des suites du rapport spécial du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen constate que des améliorations doivent être apportées au processus d'examen des plaintes dans les commissions scolaires et les écoles publiques pour assurer un recours simple, accessible et efficace.

Actuellement, les mécanismes de recours font l'objet de peu d'information, imposent de trop nombreux

interlocuteurs et étapes aux personnes qui souhaitent y faire appel et accusent des retards dans le traitement des plaintes. Les personnes exerçant le rôle de protecteur de l'élève, quant à elles, ne disposent généralement ni de formation particulière ni d'occasions de partage de leur expertise. Leur indépendance par rapport aux structures scolaires est à renforcer.

Le Protecteur du citoyen déplore également qu'elles ne puissent agir de leur propre initiative. Enfin, la reddition de compte de ces protecteurs de l'élève est incomplète et le suivi de leurs recommandations est difficile à effectuer.

Dans un rapport spécial intitulé *Traitement des plaintes en milieu scolaire: pour une procédure simple, rapide, efficace et impartiale*, rendu public en octobre 2017, le Protecteur du citoyen fait état de ces diverses lacunes et formule 19 recommandations. L'une d'entre elles préconise que le protecteur de l'élève d'une commission scolaire soit la porte d'entrée de la procédure d'examen des plaintes. De plus, le Protecteur du citoyen recommande qu'on l'habilite, de la même manière qu'il le fait à l'égard du réseau de la santé et des services sociaux, à agir comme recours de deuxième niveau, neutre et indépendant, pour les parents et les élèves insatisfaits des conclusions du protecteur de l'élève ou du suivi accordé à celles-ci par le conseil des commissaires.

Malgré des demandes répétées du Protecteur du citoyen et des engagements réitérés du Ministère, ce dernier n'a, à ce jour, aucun plan d'action

pour la mise en œuvre des 19 recommandations du rapport. De plus, il n'a mis en place aucune mesure concrète pour améliorer la situation, accroître les pouvoirs du protecteur de l'élève, en bonifier le rôle et mieux en assurer l'indépendance.

Au 31 mars 2019, il affirmait de nouveau «qu'il accueille favorablement les constats contenus au rapport et qu'il souscrit aux grands objectifs qui gouvernent les recommandations qui y sont formulées». Il précisait qu'il avait «entrepris des travaux sur la base des orientations ministérielles connues à ce jour, avec l'objectif qu'un projet de loi soit déposé d'ici décembre 2019».

À la lumière de l'expérience passée, le Protecteur du citoyen est préoccupé par ce *statu quo*, considérant les lacunes relevées à propos de l'actuel régime de traitement des plaintes. Rappelons que le 16 mai 2018, un projet de loi (n° 183) visant à renforcer le protecteur de l'élève et son indépendance a été présenté en guise de suivi des recommandations du rapport. Ce projet de loi n'a toutefois jamais été adopté.



Le rapport du Protecteur du citoyen est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).

## Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

### Les critères entourant la vente des terres de l'État

Dans son rapport annuel 2016-2017, le Protecteur du citoyen mentionnait qu'il était intervenu auprès du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en raison du refus de celui-ci de vendre des terres de l'État à des citoyens et citoyennes. Le contexte était le suivant : alors que ces personnes avaient fait une demande d'achat plusieurs mois, voire des années auparavant, le Ministère invoquait le non-respect de règles récentes qu'il appliquait de façon rétroactive à ces demandes passées.

Le Protecteur du citoyen a fait valoir qu'il était déraisonnable d'appliquer ainsi de nouvelles règles à des demandes antérieures. De plus, l'enquête a permis de constater que le Ministère était responsable des retards de traitement des dossiers. Acceptant de donner suite à la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère :

- A procédé à une nouvelle étude des dossiers en utilisant les critères en vigueur au moment des demandes d'achat ;
- A produit un plan d'intervention visant à réduire les délais de traitement de telles demandes d'achat.

Par la suite, le Protecteur du citoyen a constaté que, dans l'application de ces correctifs, le Ministère avait regroupé les critères de vente de toutes les directions régionales plutôt que d'utiliser ceux de la direction régionale concernée par la demande d'achat. Cela a mené à des refus injustifiés.

À la suite de la deuxième intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère a révisé 45 dossiers qui avaient été refusés initialement. Le quart de ces révisions ont permis une vente de terrain public.

## ANALYSER LES DEMANDES D'ACHAT DE TERRES DE L'ÉTAT SELON LES CRITÈRES APPLICABLES



Un citoyen possède un chalet sur un terrain qui fait l'objet d'un bail de villégiature conclu avec le Ministère. Désireux d'acquiescer ce terrain, il achemine au Ministère une demande pour en faire l'achat en 2013. Près de quatre ans plus tard, le Ministère analyse le dossier sur la base de critères qui n'étaient pas en vigueur au moment de la demande. Par la suite, le Ministère avise l'homme que sa requête est refusée.

À la suite d'une intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère procède à une nouvelle analyse de la demande selon les critères applicables au moment de la réception de celle-ci. Toutefois, il omet de s'en tenir aux conditions posées par la direction régionale visée par la demande d'achat. Cela amène le Ministère à rejeter la demande d'achat sur la base de la valeur du bâtiment érigé sur le terrain,

critère qui n'était pas appliqué dans cette direction régionale lors du dépôt de la demande.

À la suite d'une seconde intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère accepte de réviser à nouveau le dossier, de considérer les balises de la direction régionale concernée et d'autoriser la vente du terrain au citoyen.

## Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion

### La suppression des 18 000 demandes en attente du Programme régulier des travailleurs qualifiés

Depuis plusieurs années, le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion a accumulé une quantité importante de demandes d'immigration dans le cadre du Programme régulier des travailleurs qualifiés. Trop de demandes avaient été reçues par rapport au nombre de travailleurs qualifiés pouvant être sélectionnés chaque année.

Dans son rapport annuel 2016-2017, le Protecteur du citoyen sonnait l'alarme à ce propos. Il s'interrogeait alors sur ce qu'il adviendrait des 10 000 demandes acheminées en ligne au Ministère à l'été 2016 et des 21 000 demandes en format papier reçues avant le 31 décembre 2015, toujours en suspens.

En 2019, en fonction de nouveaux seuils d'admissibilité, le Ministère compte sélectionner entre 12 000 et 15 000 candidats et candidates, soit environ 10 000 de moins qu'en 2018. Cette cible regroupe les personnes qui font leur demande dans le cadre de l'un ou l'autre des programmes suivants :

- Le Programme de l'expérience québécoise, qui s'adresse à des personnes vivant déjà au Québec à titre de travailleuse ou de travailleur temporaire ou qui y ont obtenu un diplôme, qui ont le projet de s'établir au Québec et qui ont

une connaissance suffisante du français selon certaines normes ;

- Le Programme régulier des travailleurs qualifiés, qui est la principale porte d'entrée de l'immigration économique.

La diminution du nombre de candidates et de candidats qui seront retenus en 2019 par rapport à 2018 fera en sorte que les délais d'attente du Programme régulier des travailleurs qualifiés augmenteront. Or, ils sont déjà considérables. En date du 1<sup>er</sup> janvier 2019, 18 000 dossiers étaient en attente (45 000 personnes, dont 6 000 habitent actuellement au Québec). De ces dossiers, 4 500 ont été soumis avant le 31 décembre 2015. Ces délais d'attente sont à l'origine de la majorité des plaintes qu'a reçues le Protecteur du citoyen cette année à l'endroit de ce ministère.

Les autorités ont annoncé, en août 2018, l'implantation d'un nouveau système basé sur la déclaration d'intérêt des candidats et candidates, appelé « ARRIMA ». Cette formule a pour but de faire mieux coïncider les qualifications des personnes avec les besoins de main-d'œuvre du Québec ainsi que de réduire les délais de traitement. Bien que prometteur, ce système n'est toujours pas utilisé.

Le 7 février 2019, devant l'ampleur des dossiers accumulés, le ministre a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 9, *Loi visant à accroître la prospérité socioéconomique du Québec et à répondre adéquatement aux besoins du marché du travail par une intégration réussie des personnes immigrantes*. Ce projet de loi précise qu'il est mis fin à toute demande présentée au ministre dans le cadre du Programme régulier des travailleurs qualifiés avant le 2 août 2018. Les droits exigibles seront remboursés, sans intérêts.

Le Protecteur du citoyen souscrit aux objectifs du projet de loi, soit, notamment :

- Assurer une meilleure adéquation entre l'immigration économique et les besoins de main-d'œuvre du Québec ;
- Diminuer les délais de traitement des demandes ;
- Régler le problème de l'accumulation des dossiers.

Cependant, le projet de loi et la suppression des dossiers qui en découle affecteront l'ensemble des personnes et des familles qui projetaient de venir faire leur vie au Québec. L'impact sera encore plus considérable pour les personnes qui y habitent, qui y ont intégré le marché du travail et qui participent à la société québécoise.

C'est dans cet esprit que le Protecteur du citoyen recommandait, en février 2019, devant la Commission des relations avec les citoyens, que le projet de loi n° 9 soit modifié afin que la suppression

des dossiers ne s'applique pas aux demandes des personnes qui habitent déjà au Québec. Il proposait aussi que le Ministère donne priorité à ces demandes pour les traiter dans les plus brefs délais.

À l'égard des personnes qui ne vivent pas au Québec, et compte tenu des nombreuses démarches qu'elles ont eu à effectuer pour constituer leur dossier de candidature et des frais associés, le Protecteur du citoyen a recommandé que le Ministère rembourse avec intérêts les frais exigibles ainsi que les frais déboursés pour passer des tests linguistiques. Le Protecteur du citoyen a également demandé que le Ministère transmette une lettre à chaque requérante ou requérant principal afin d'expliquer le contexte de la suppression des dossiers et de présenter des excuses.

Finalement, le Protecteur du citoyen prenait acte, devant la Commission, de l'engagement selon lequel le nouveau système ARRIMA devrait permettre de traiter, dans un délai de six mois, les candidatures des personnes invitées à déposer une demande de Certificat de sélection du Québec. Il a noté que le gouvernement du Québec s'engageait aussi à inviter en priorité les candidats et candidates qui habitent au Québec. Le Protecteur du citoyen suivra de près la mise en œuvre du nouveau système de gestion des demandes d'immigration.

En date du 31 mars 2019, le projet de loi n° 9 n'était toujours pas adopté.

## TERMINER L'ÉTUDE DU DOSSIER D'UNE CANDIDATE, APRÈS SEPT ANS



En 2011, une candidate dépose une demande de Certificat de sélection du Québec. Plus de trois ans plus tard, le Ministère lui fait part de son refus. La personne exerce ses recours en reconsidération (processus de révision administrative de la décision) et le refus est maintenu.

L'année suivante, étant donné les motifs invoqués par la personne pour démontrer la validité des documents qu'elle a fournis, le Protecteur du citoyen recommande au Ministère de reprendre l'étude du dossier, ce qui est

accepté. En 2018, la dame reçoit une lettre du Ministère l'informant qu'elle doit soumettre des attestations de résultats de tests linguistiques. La candidate passe les tests à l'été.

Au début de 2019, soit plus de sept ans après sa demande initiale, la candidate reçoit une autre lettre l'informant qu'en raison du dépôt d'un projet de loi à l'Assemblée nationale, le Ministère ne prend plus de décisions dans le cadre du Programme des travailleurs qualifiés, et ce, jusqu'à la fin des travaux parlementaires.

Par la suite, en vertu d'un jugement de la Cour supérieure rendu le 25 février 2019, une injonction forçait le Ministère à reprendre le traitement des dossiers et à rendre des décisions de sélection, et ce, pendant 10 jours. Le Ministère a finalement confirmé qu'il continuerait à rendre des décisions jusqu'à l'adoption du projet de loi.

L'analyse du dossier de la personne qui s'est plainte au Protecteur du citoyen a donc repris. Elle suivait son cours au moment de la préparation de ce rapport.

# Ministère des Finances

## L'obtention du crédit d'impôt, volet TVQ, par les prestataires de l'aide financière de dernier recours

Le crédit d'impôt pour solidarité (CIS) est un crédit d'impôt remboursable destiné aux personnes à faible ou à moyen revenu. Il est formé de trois composantes, soit un volet lié au logement, un autre à la résidence sur le territoire d'un village nordique et un troisième relatif à la taxe de vente du Québec (TVQ). À propos de ce dernier volet, rappelons que les prestataires de l'aide financière de dernier recours recevaient, jusqu'en 2011, le remboursement du crédit d'impôt pour la TVQ à même leurs prestations. À compter de cette date sont entrées en vigueur de nouvelles modalités selon lesquelles les prestataires devaient désormais demander le crédit par l'intermédiaire de leur déclaration de revenus et d'une annexe particulière.

L'exigence de produire une déclaration fiscale ne va toutefois pas sans peine pour une bonne part de la clientèle visée, soit des personnes parmi les plus vulnérables de la société.

Ainsi, selon les données fournies par Revenu Québec, chaque année depuis 2012, environ 45 000 prestataires ne reçoivent pas le crédit d'impôt pour la TVQ auquel ils ont droit. En novembre 2017, le rapport final du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti - mis en place par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministre des Finances - a souligné la même situation. Peu après, le ministre des Finances a déposé sa mise à jour du Plan économique du Québec et a annoncé des changements concernant certaines aides financières, dont le CIS : les citoyens allaient dorénavant recevoir la composante TVQ du CIS sans devoir produire l'annexe D de leur déclaration fiscale. Pour le Protecteur du citoyen, cette mesure demeure clairement insuffisante puisque les personnes doivent néanmoins continuer de produire une déclaration de revenus pour en bénéficier. Du point de vue du Protecteur du citoyen, on ne peut, dès lors, parler de versement automatique.

En janvier 2018, la protectrice du citoyen est intervenue auprès du ministre des Finances, faisant valoir qu'elle reconnaissait les efforts déployés par les différents acteurs au dossier et qu'elle prenait

acte des changements annoncés l'année précédente. Elle a toutefois signalé que, plusieurs années après l'implantation du CIS, un nombre important de prestataires n'étaient pas en mesure de produire, ou ne produisaient toujours pas, de déclaration de revenus, ce qui les privait du crédit d'impôt pour la TVQ. La protectrice du citoyen a alors recommandé la mise en place d'un mécanisme de versement automatique.

En avril 2018, le ministre des Finances a plutôt réitéré son appui aux moyens déjà déployés, soit :

- Une lettre personnalisée transmise deux fois par année aux prestataires qui n'ont pas produit leur déclaration de revenus ;
- L'augmentation du budget alloué au Programme des bénévoles de Revenu Québec, qui vise à aider les personnes qui ont besoin d'aide pour remplir leur déclaration de revenus.

Or, en 2018, plus de 40 000 prestataires n'avaient toujours pas touché le CIS, ce qui tend à confirmer que les méthodes actuelles ne règlent pas la situation dénoncée.

Le Protecteur du citoyen tient à rappeler que le CIS est un droit dont l'objectif est de venir en aide aux plus démunis. Il insiste donc sur la nécessité de recourir à une mesure permettant à tous les prestataires de l'aide financière de dernier recours de bénéficier de l'aide essentielle que constitue le crédit d'impôt pour la TVQ. Un tel geste s'inscrirait d'ailleurs dans l'atteinte des objectifs de lutte contre la pauvreté du Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale.

Le ministère des Finances, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ainsi que l'Agence du revenu du Québec doivent mettre en place une solution pour que la totalité de la clientèle prestataire d'aide financière de dernier recours ait effectivement accès au remboursement auquel elle a droit.

# Ministère des Transports

## Les conséquences des contrats conclus par le Ministère avec des entreprises de remorquage qui agissent à titre exclusif

La *Loi sur le ministère des Transports* permet au Ministère de conclure avec des entreprises des contrats qui les désignent comme fournisseur exclusif pour toute activité de remorquage sur certaines voies de circulation. Ce type d'entente survient pour des routes où la sécurité requiert une intervention rapide en cas de panne ou d'accident. Confirmant cette exclusivité, le gouvernement a adopté le *Règlement sur le remorquage et le dépannage sur certaines routes et autoroutes et sur certains ponts ou autres infrastructures*. Ce règlement interdit aux entreprises qui n'ont pas conclu un tel contrat d'exclusivité d'effectuer un remorquage ou un dépannage sur les routes qui y sont inscrites. Les tarifs que facturent les remorqueurs aux citoyens et citoyennes sont déterminés par le même contrat et ils varient selon l'action accomplie.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, il est prévu que des précisions soient apportées aux contrats d'exclusivité pour mieux définir les modalités de paiement imposées en cas de remorquage.

### RÉCLAMER LE TARIF D'UN REMORQUAGE CONFORMÉMENT AUX DISPOSITIONS DE LA LOI



Le camion d'un citoyen s'enlise dans un fossé le long d'une route qui relève du ministère des Transports. Par conséquent, c'est une entreprise désignée de façon exclusive pour effectuer les remorquages à cet endroit qui procède au dégagement du véhicule. Le remorqueur réclame au conducteur le paiement immédiat de 1034,78 \$ s'il veut récupérer son camion. Dans le cas contraire, le véhicule sera retenu par l'entreprise de remorquage. Le tout est dit sur un ton qui fait nettement pression sur le citoyen pour qu'il paie sur-le-champ.

Au fil de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que le remorqueur avait réclamé au conducteur un tarif conforme au contrat conclu avec le Ministère. Quant à l'éventuelle rétention du véhicule en cas de non-paiement immédiat de la somme, elle n'était pas spécifiquement interdite selon les termes de l'entente.

Or, alors que le *Code civil du Québec* et le *Code de la sécurité routière* prévoient des conditions où un véhicule peut être retenu par les autorités si un conducteur ou une conductrice ne remplit pas ses

obligations, aucune disposition légale ne le permet en contexte de remorquage exclusif.

Dans les faits, le citoyen s'est acquitté immédiatement du paiement. Estimant toutefois que la situation devait être corrigée, il a jugé utile de porter plainte au Protecteur du citoyen. À la suite de l'intervention de ce dernier, le Ministère a accepté :

- De remettre un avis de non-conformité au remorqueur visé concernant le comportement fautif de ses employés qui avaient laissé entrevoir la rétention du camion en cas de non-paiement du montant dû, ce qui est illégal. L'avis a été remis en fin d'année 2018 ;
- De modifier les contrats d'exclusivité afin de préciser les modalités de paiement en cas de remorquage.

Concernant ce dernier point, le Ministère a indiqué qu'il avait amorcé les travaux nécessaires pour apporter les changements au contrat type de remorquage à titre exclusif. L'entrée en vigueur de ce nouveau contrat est prévue pour l'hiver 2019.

# Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

## L'application des procédures entourant un programme d'aide aux plus démunis

Entre autres programmes gérés par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le Programme de solidarité sociale vise à fournir des prestations de dernier recours à des personnes avec des limitations majeures - maladie, handicap, condition personnelle - qui les empêchent de travailler. On parle alors de « contraintes sévères à l'emploi ». La clientèle de ce programme - plus de 130 000 personnes - est constituée de citoyens et de citoyennes parmi les plus vulnérables.

Des plaintes ont révélé que les procédures qui encadrent la mise en œuvre du Programme de solidarité sociale sont parfois appliquées de façon trop rigide. Des personnes se trouvent alors injustement privées de sommes nécessaires à leur survie quotidienne. Le Protecteur du citoyen estime que le Ministère doit, dans le respect des règles, faire preuve d'ouverture : les décisions prises doivent non seulement être conformes aux normes prévues, mais être raisonnables et adaptées aux cas soumis.

## MIEUX TENIR COMPTE DES **PROBLÈMES DE SANTÉ MENTALE**



Un signalement fait au Protecteur du citoyen provient d'une intervenante en milieu d'hébergement et concerne une personne atteinte d'une grave maladie mentale. Trouvée à la rue par des policiers, elle est prestataire du Programme de solidarité sociale en raison de ses contraintes sévères à l'emploi.

Trois ans auparavant, le Ministère a exigé que la dame vérifie, comme le prévoit la loi, si elle était admissible à une rente d'invalidité de Retraite Québec. En pareil cas, la rente remplace en totalité ou en partie l'aide de dernier recours. Or, en raison de son état de santé, la dame, qui touche 1 035 \$ mensuellement du Ministère, n'a jamais terminé les démarches nécessaires pour obtenir la rente. En 2018, le Ministère apprend qu'elle aurait droit à une rente de Retraite Québec de 740 \$, mais qu'elle ne la reçoit pas parce que son dossier est incomplet. Il est donc au courant que la personne ne touche pas la rente. Il décide quand même de réduire sa prestation de solidarité sociale d'autant. La dame touche désormais moins de 295 \$ par mois. Elle est expulsée du logement qu'elle habitait depuis plus de 10 ans et qu'elle n'est désormais plus capable de payer.

Le Protecteur du citoyen est intervenu pour demander au Ministère de rétablir la prestation de la citoyenne rétroactivement en attendant que les démarches auprès de Retraite Québec soient achevées, ce qui a donné lieu à un versement de 4 000 \$. De plus, un rappel auprès du personnel a été effectué pour qu'une attention toute particulière soit portée aux dossiers des personnes avec des problèmes de santé mentale et que les décisions tiennent mieux compte de leur condition.

Par ailleurs, grâce à l'intervenante qui s'était adressée au Protecteur du citoyen concernant la dame, la demande de rente à Retraite Québec a pu être menée à bien. La personne touche désormais sa rente d'invalidité mensuelle de 740 \$, à laquelle s'ajoute la prestation du Programme de solidarité sociale.



## FAIRE PREUVE DE JUGEMENT DANS L'ÉVALUATION DES PREUVES DU PRESTATAIRE



Un citoyen prestataire du Programme de solidarité sociale reçoit du Ministère une réclamation de 45 \$ dans le contexte suivant :

- Le citoyen doit se présenter à ses rendez-vous médicaux en taxi en raison de ses graves problèmes de santé ;
- Le Ministère ne dispose d'aucune preuve au dossier du citoyen venant confirmer qu'il s'est rendu à son rendez-vous médical précédent ;
- Le Ministère a quand même reçu une facture de la compagnie de taxi s'élevant à 45 \$.

Un des proches du citoyen a fourni au Ministère une preuve délivrée par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) confirmant que le citoyen avait effectivement un rendez-vous médical ce jour-là et

qu'il avait rencontré le médecin. Estimant cette preuve insuffisante, le Ministère a maintenu sa décision. Par la suite, le même membre de la famille du prestataire a fait les démarches pour que la réclamation du Ministère fasse l'objet d'une révision, demande rejetée parce qu'elle était hors délai. Il s'est alors tourné vers le bureau des plaintes du Ministère, qui a confirmé le refus tout en lui recommandant de s'adresser au Tribunal administratif du Québec.

Le Protecteur du citoyen est intervenu pour demander d'annuler la réclamation étant donné que le document de la RAMQ constituait une preuve suffisante pour démontrer que le citoyen s'était bel et bien présenté à son rendez-vous. Le Ministère a accepté de donner suite à la demande du Protecteur du citoyen et d'annuler sa réclamation.

## La vigilance nécessaire pour assurer l'aide due à des citoyens vulnérables

Le Ministère ajuste le montant de base de la prestation de dernier recours pour le parent qui a un enfant à sa charge. Si cet enfant est handicapé, il peut, dès ses 18 ans, être admissible au Programme de solidarité sociale, qui vise à fournir une aide financière à des personnes avec des contraintes sévères à l'emploi. Ces contraintes doivent être appuyées par un rapport médical.

Précisons qu'à sa majorité, il est plus avantageux financièrement pour un jeune dans cette situation d'avoir son propre dossier auprès du Ministère que de rester inscrit au dossier de son parent. Ainsi, en 2018, un prestataire du Programme de solidarité sociale recevait mensuellement 1 035 \$, alors que le montant supplémentaire reçu avec les ajustements pour enfant handicapé et pour enfant à charge de son parent était de 565,08 \$. Cela représente un manque à gagner de 469,92 \$.

Il revient au Ministère, selon ses directives, de vérifier l'admissibilité du jeune prestataire au programme

en question et, le cas échéant, de modifier son statut pour le reconnaître en tant qu'«adulte seul» afin qu'il obtienne sa prestation. À l'issue d'une enquête ayant démontré que le Ministère n'avait pas fait les vérifications nécessaires, le Protecteur du citoyen a demandé qu'il passe en revue une série de dossiers pour détecter les éventuels cas similaires. Il en est ressorti que 103 jeunes ayant atteint leur majorité ne touchaient pas les prestations du Programme de solidarité sociale. Le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère d'examiner les dossiers des 103 jeunes et d'évaluer leur admissibilité au programme. Considérant les enjeux financiers impliqués, il est essentiel que le Ministère fasse preuve de la vigilance requise pour permettre à ces personnes, parmi les plus vulnérables, d'obtenir la prestation à laquelle elles ont droit.

Le Protecteur du citoyen suivra de près l'évolution de la situation.



Un citoyen prestataire de l'aide de dernier recours a un enfant lourdement handicapé à sa charge. En 2017, il réalise que son fils, majeur depuis trois ans, est admissible au Programme de solidarité sociale. Il demande alors au Ministère que son fils soit reconnu comme «adulte seul», et ce, rétroactivement au jour où il a eu 18 ans. Le Ministère refuse, faisant valoir que le père n'a jamais retourné le formulaire de demande d'aide financière requis. Il ajoute qu'une note autocollante dans le dossier, non datée ni signée, indique qu'on a fourni au père le formulaire en question, fait valoir le Ministère. L'homme, pour sa part, affirme n'avoir jamais été informé qu'il devait remplir un tel formulaire.

Le Ministère savait, depuis 2014, que le fils du citoyen était admissible au programme puisque, par le passé, dans le cadre d'autres démarches, le père avait soumis un rapport médical concernant son fils.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère a accepté :

- De reconnaître le jour où l'enfant a eu 18 ans comme date de son admissibilité au programme ;
- De lui verser 8 000 \$ de façon rétroactive.

## Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale – Directeur de l'état civil

### Les délais d'inscription et de délivrance de documents officiels

Sur son site Web, le Directeur de l'état civil précise que le délai d'inscription d'un événement au registre de l'état civil (naissance, mariage, union civile, divorce, décès) est de 15 jours ouvrables. Il faut ajouter à cela 10 jours ouvrables pour la délivrance d'un document. Dans certains dossiers, le Protecteur du citoyen a toutefois constaté que l'attente pouvait atteindre trois mois.

À la suite d'une hausse des plaintes à ce sujet, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de dresser un état de situation. Le portrait a révélé que les plaintes auprès de ses propres services avaient plus que triplé par rapport à l'année précédente, concernant surtout les délais d'inscription des événements au registre de l'état civil.

Le Ministère attribue principalement l'augmentation des délais aux facteurs suivants :

- La réaffectation de plusieurs membres du personnel du Service de l'inscription au Service des opérations partagées pour le traitement des demandes d'immatriculation des armes à feu ;
- Le manque d'espace pour embaucher des étudiants ;
- Une augmentation marquée des événements « décès », soit l'événement qui comporte le plus grand nombre de vérifications à effectuer.

Le Protecteur du citoyen prend acte d'efforts concrets du Directeur de l'état civil pour redresser la situation. Celui-ci a en effet :

- Embauché du personnel supplémentaire au Service de l'inscription ;
- Offert aux membres du personnel de faire des heures supplémentaires ;
- Déménagé une partie de l'effectif afin de libérer des espaces de travail ;
- Élaboré un plan d'action pour accroître l'efficacité de ses processus.

Compte tenu des différentes mesures mises en place, notamment l'ajout de personnel comprenant des étudiants, le Directeur de l'état civil assure le Protecteur du citoyen qu'il sera en mesure de résorber les retards et de respecter les délais de traitement dès décembre 2019.

Dans l'intervalle, et à la suite de la recommandation du Protecteur du citoyen, le Directeur de l'état civil a aussi modifié son site Web afin d'informer les citoyens des délais d'inscription véritables. L'information donnée par les agents a également été adaptée pour refléter la situation réelle. Le Protecteur du citoyen suit de près l'évolution de la situation.



Une personne s'adresse au Directeur de l'état civil à l'été 2018 pour obtenir le certificat de décès de sa sœur. Quelques semaines plus tard, toujours sans nouvelles, elle se plaint au Protecteur du citoyen, faisant valoir que le document est nécessaire pour procéder aux recherches testamentaires et aux différentes étapes de la liquidation de la succession.

Au moment de l'intervention du Protecteur du citoyen, le dossier était complet depuis deux mois, sans autre développement. Il a été obtenu qu'il soit traité sans plus attendre. La personne a reçu le document demandé.

### La reconnaissance de la filiation quand un parent décède avant la naissance de l'enfant

Actuellement, la filiation d'un conjoint de fait décédé avant la naissance de son enfant doit être établie devant la Cour supérieure. C'est donc dire que pour faire reconnaître la filiation du parent qui a été son conjoint de fait, l'autre parent de l'enfant doit se tourner vers le processus judiciaire. Sans cette reconnaissance judiciaire de filiation, les répercussions pour l'enfant dont le parent est décédé sont importantes. Entre autres :

- Il ne peut toucher l'indemnité versée par la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) si le décès de son parent résulte d'un accident de voiture ;
- Il n'a pas droit - contrairement à un enfant reconnu légalement - à une part de la succession de son parent si celui-ci est décédé sans testament.

Les démarches sont beaucoup plus simples pour les conjoints mariés ou unis civilement puisqu'il suffit que le parent survivant fasse une déclaration au Directeur de l'état civil.

Notons qu'à la suite d'une intervention du Protecteur du citoyen, en 2017, le Directeur de l'état civil avise maintenant le parent dans cette situation de la possibilité de recourir à l'aide juridique au nom de l'enfant pour limiter les frais. Dans l'intervalle, pour que l'enfant bénéficie rapidement des différents programmes et services gouvernementaux, comme les prestations fiscales pour enfants, le parent survivant peut inscrire l'enfant au registre de l'état civil du Québec en indiquant seulement son propre nom à l'acte de naissance. Celui du parent décédé pourra y être ajouté une fois la procédure terminée.

Selon le Protecteur du citoyen, les démarches imposées à ces parents pour faire reconnaître leur conjointe ou conjoint décédé à titre de parent de leur enfant sont inutilement lourdes et peuvent, par leur complexité, compromettre les droits de ce dernier.

## FACILITER LES DÉMARCHES D'ÉTABLISSEMENT DU LIEN DE FILIATION



Une dame accouche de son deuxième enfant quelques semaines après le décès subit de son conjoint de fait. Elle veut déclarer son conjoint décédé comme père du nouveau-né et lui donner son nom de famille, comme c'est le cas pour son premier enfant. Or, lorsqu'il s'agit de conjoints de fait, le père et la mère doivent tous les deux déclarer leur lien parental. Autrement dit, si le père

décède avant la naissance de l'enfant, il est impossible d'établir la filiation paternelle. Le seul moyen permettant l'inscription du père décédé à l'acte de naissance est un recours devant la Cour supérieure, avec les démarches, coûts et délais inhérents à une telle procédure. C'est la solution vers laquelle la mère a dû finalement se tourner.



## RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA RECONNAISSANCE DE LA FILIATION QUAND UN PARENT DÉCÈDE AVANT LA NAISSANCE

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Justice :

- De proposer de modifier le *Code civil du Québec* afin de déjudiciariser le processus de déclaration de filiation par un parent lorsque son conjoint de fait, aussi parent, est décédé avant la naissance de l'enfant.

### Réponse du ministère de la Justice

« La filiation d'un conjoint de fait décédé avant la naissance de son enfant est une situation particulièrement sensible. C'est pourquoi elle fait l'objet d'analyses par le ministère de la Justice dans le cadre des travaux liés au chantier de la réforme du droit de la famille. À ce titre, dans un

contexte où la modernisation du droit de la famille constitue une priorité et que l'accessibilité à la justice doit être mise de l'avant, la recommandation de la protectrice du citoyen bonifiera assurément la réflexion de la ministre. »

# Office de la protection du consommateur

## La publication d'une mention de mise en demeure sur le profil Web de commerçants et commerçantes

Une personne qui veut déposer une plainte à l'Office de la protection du consommateur envers un commerçant peut obtenir de l'organisme un formulaire de mise en demeure à envoyer au commerçant en cause. Le consommateur est invité à en transmettre aussi une copie à l'Office.

L'organisme en fait alors une analyse sur la base de 11 critères. Il évalue notamment si le litige est encadré par les lois sous sa responsabilité et s'assure que le désaccord n'est ni frivole ni malveillant. Précisons qu'aucun critère ne porte sur le bien-fondé de la réclamation du consommateur ou de la consommatrice.

Si le formulaire répond à l'ensemble des critères d'analyse de l'Office, une mention de cette mise en demeure est ajoutée au profil Internet du commerçant, sur le site Web de l'Office.

Selon le Protecteur du citoyen, cette pratique crée un déséquilibre entre les droits du consommateur et ceux du commerçant, puisque celui-ci :

- N'est pas avisé par l'Office de la publication de la mention d'une mise en demeure à son profil ;
- Ne peut faire publier sa version des faits.

De plus, la mention peut laisser croire que la mise en demeure est fondée, du fait qu'elle apparaît de façon formelle sur le site de l'organisme. Or, ce n'est pas nécessairement le cas.

À l'issue de l'enquête du Protecteur du citoyen, l'Office a fait savoir qu'il comptait, d'ici l'automne 2020, mettre en place diverses mesures pour préserver les droits de toutes les parties.

Pour ce faire, il entend créer un mécanisme d'abonnement pour permettre à un commerçant de recevoir une notification si une nouvelle information paraît sur sa fiche, soit notamment la mention d'une mise en demeure. Le mode d'implantation d'un tel abonnement reste à déterminer.

L'Office souhaite également clarifier le libellé de l'encadré destiné au commerçant dans le formulaire de mise en demeure. Son objectif est de s'assurer que le commerçant comprendra que dorénavant, si le formulaire répond aux 11 critères, il sera mentionné dans son profil. L'Office y ajoutera de l'information sur la proposition d'abonnement.

Autre amélioration : l'Office permettra au commerçant visé par une mention de mise en demeure de publier une mention de sa contestation des faits décrits dans le formulaire.

Enfin, il diffusera un formulaire d'entente entre le consommateur et le commerçant et le rendra disponible sur le profil, cela pour encourager les ententes entre les parties. Le même formulaire pourra servir à formuler une demande commune de retrait de la mention d'une mise en demeure.

## DONNER AU COMMERÇANT L'OCCASION DE DONNER SA VERSION DES FAITS



Un commerçant communique avec le Protecteur du citoyen parce qu'il estime que la publication d'une mention de mise en demeure dans son profil, sur le site Internet de l'Office, lui cause un tort, injustement. À cet égard, il explique avoir répondu à la mise en demeure de son client, avoir tenté de discuter avec lui à deux reprises et lui avoir envoyé deux lettres. Ses tentatives n'ont mené à aucun résultat, il n'a jamais été en mesure de parler à cette personne. Le commerçant considère, par ailleurs, que la mise en demeure est frivole. Préoccupé

de voir que la mention de la mise en demeure est toujours dans son profil, il estime avoir perdu des clients à cause de cette publication.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'Office a décidé de permettre à un commerçant en pareil cas de publier, dans son profil, une mention de sa contestation des faits objectifs décrits dans le formulaire de mise en demeure. Un tiers qui consultera son profil pourra ainsi avoir un portrait plus complet des faits.

## Régie du bâtiment du Québec

### Les délais pour délivrer une licence aux entrepreneurs en construction

La Régie du bâtiment est l'organisme gouvernemental chargé de délivrer les licences aux entrepreneurs en construction. Pour ce faire, elle doit d'abord s'assurer que les personnes qui en font la demande respectent les critères légaux. Certains cas sont transmis à la Direction des enquêtes pour des vérifications additionnelles. Qu'il y ait enquête ou non, le délai légal pour fournir la licence est de 60 jours. Bon an mal an, la Régie reçoit 7 000 demandes de licence.

Or, le Protecteur du citoyen a constaté que la Régie, pour 20 % des demandes, ne respecte pas le délai de 60 jours. Cela survient notamment quand une enquête de conformité est nécessaire. Par exemple, un homme ayant fait une demande de licence à la Régie a d'abord dû patienter pendant deux mois pour recevoir la confirmation de sa réussite des examens exigés. Quand il a communiqué avec l'organisme pour savoir où en était sa demande, on lui a répondu qu'elle était en traitement et qu'aucune autre information n'était disponible. Par la suite, le délai des 60 jours étant dépassé, l'homme a porté plainte au Protecteur du citoyen, qui a constaté que la demande avait été transmise à la Direction des enquêtes pour des vérifications complémentaires, sans que l'entrepreneur en soit

informé. Le Protecteur du citoyen a demandé à la Régie d'en avvertir la personne.

Pour les autres dossiers en retard, la Régie a indiqué au Protecteur du citoyen qu'elle était consciente du problème des délais et qu'elle travaillait à réviser ses processus de traitement pour assurer une réponse plus rapide.

Le Protecteur du citoyen ne remet évidemment pas en question la nécessité de faire enquête, au besoin, pour éviter qu'une licence soit délivrée sans droit. Il considère toutefois que les personnes visées doivent en être averties systématiquement. Dorénavant, elles seront informées du cheminement de leur dossier et pourront, le cas échéant, se préparer à collaborer avec l'enquêteur qui communiquera avec elles.

Le Protecteur du citoyen prend note des efforts de la Régie, tout en insistant sur le fait que les entrepreneurs doivent détenir leur licence pour travailler. Toute attente injustifiée pèse donc lourdement.

Le Protecteur du citoyen demeure attentif à la mise en place, le plus vite possible, des correctifs nécessaires.

### L'information donnée aux personnes qui se plaignent à la Régie

La Régie a pour autre responsabilité de recevoir les plaintes des citoyens et des citoyennes qui :

- Sont insatisfaits du travail d'un entrepreneur en construction ;

- Apprennent que l'entrepreneur avec qui ils font affaire ne détient pas les licences prévues ;
- Craignent qu'une situation liée à un bâtiment compromette la sécurité du public.

La Régie transmet un accusé de réception à toute personne qui fait une telle plainte et, dans certaines circonstances, une demande d'information additionnelle. Il est arrivé que la Régie omette d'assurer un suivi, par exemple dans un dossier qui ne relevait pas de sa compétence ou dans un autre où les faits étaient prescrits.

La Régie a indiqué au Protecteur du citoyen qu'en pareil cas, elle ne communiquait pas avec la personne à l'origine de la plainte parce qu'elle considérait que

l'information sur le traitement du dossier était confidentielle. Pour le Protecteur du citoyen, les renseignements au sujet du caractère recevable ou non d'une plainte ne sont pas confidentiels dans la mesure où ils ne comportent pas de détails personnels. Il a donc demandé à la Régie d'envoyer une lettre explicative à tout plaignant ou à toute plaignante dont la plainte est jugée non recevable, ce qui a été accepté. Au moment où sont écrites ces lignes, la Régie procède à la révision de ses lettres types et prévoit terminer l'exercice dans les plus brefs délais.

## EXPLIQUER AU CITOYEN CE QU'IL ADVIENT DE SA PLAINTE



Un citoyen se plaint au sujet d'équipements de gaz et d'électricité qui peuvent compromettre, selon lui, la sécurité des clients d'un restaurant. Or, la Régie n'a pas compétence sur ces aspects d'un immeuble. Elle laisse la plainte sans suite.

Sans nouvelles, l'homme fait appel au Protecteur du citoyen. À l'issue de son enquête, ce dernier a considéré que la Régie manquait à son devoir

d'informer les citoyens qui se plaignent auprès d'elle. Il a demandé à l'organisme de transmettre à la personne une lettre lui indiquant que sa plainte n'était pas recevable, et cela pour quels motifs.

En obtenant ces informations, le citoyen est en mesure d'adresser sa plainte au bon endroit, sans attendre inutilement une intervention de la Régie auprès du ou de la propriétaire du restaurant.

# Régie du logement

## L'accès téléphonique à la Régie du logement

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a reçu de nombreuses plaintes de personnes qui n'ont pas réussi à communiquer par téléphone avec la Régie du logement. Le Protecteur du citoyen a lui-même fait le test en multipliant les appels à l'organisme sur une période de cinq jours, à différentes heures de la journée. Chaque fois, il lui a été impossible d'obtenir la ligne.

Quand une personne téléphone à la Régie, un message enregistré lui indique d'abord de faire le « 0 » pour parler à une ou à un préposé. Par la suite, un second message précise que toutes les lignes sont occupées et conseille de rappeler plus tard. Puis, la ligne coupe. Des personnes ont mentionné qu'elles avaient dû patienter pendant 45 minutes.

Selon l'information que la Régie a fournie au Protecteur du citoyen :

- Le service téléphonique s'est dégradé au cours des huit dernières années ;
- Les problèmes d'accès téléphonique sont essentiellement dus au manque de personnel ;

- Le temps moyen d'attente pour joindre une préposée ou un préposé est passé de quatre minutes en 2010-2011 à près de 19 minutes en 2017-2018, et ce, même si la Régie a conclu une entente avec Services Québec pour que cette équipe réponde aux appels en débordement durant la période la plus achalandée de l'année (de janvier à mars) ;
- Pour les sept premiers mois de 2018-2019, le temps d'attente au téléphone a été en moyenne de près de 22 minutes ;
- Dans sa Déclaration de services aux citoyens, la Régie s'engage à répondre au téléphone dans un délai maximal de 20 minutes ;
- La Régie ne prévoit pas être en mesure d'atteindre son objectif en 2018-2019.

Depuis 2016, le Protecteur du citoyen a regroupé 86 dossiers de plainte, tous rattachés aux problèmes d'accès téléphonique afin de questionner la Régie sur les pistes de solution et les moyens envisagés pour donner aux citoyens et aux citoyennes un réel accès dans des délais raisonnables.

Par ailleurs, dans le budget qu'il a rendu public le 21 mars dernier, le gouvernement a annoncé que la Régie du logement se verra attribuer des sommes supplémentaires permettant notamment l'ajout

d'effectifs pour répondre au téléphone. Le Protecteur du citoyen demeure attentif à la mise en place des améliorations attendues.

## Retraite Québec

### La détermination du montant de Soutien aux enfants et du Supplément pour enfant handicapé

Les prestations de Soutien aux enfants (maintenant appelé « Allocation famille ») et du Supplément pour enfant handicapé sont versées sous forme de crédits d'impôt. Elles permettent à de nombreuses familles, souvent en situation précaire, de subvenir à la garde, aux soins et à l'éducation de leurs enfants. Puisque ces prestations sont calculées en fonction du revenu familial, Retraite Québec établit l'admissibilité d'un ou d'une contribuable et fixe le montant alloué selon les revenus déclarés annuellement par cette personne dans la déclaration fiscale qu'elle a transmise à Revenu Québec.

Il peut arriver que le traitement par Revenu Québec se prolonge, notamment pour des vérifications supplémentaires. En pareil cas, l'avis de cotisation n'est pas produit à l'intérieur des délais habituels. Retraite Québec verse alors aux personnes admissibles les prestations de l'Allocation famille et du Supplément pour enfant handicapé, mais uniquement pour une période de trois mois. Son calcul des prestations à verser peut reposer sur la déclaration fiscale de l'année précédente pour que soit fixé le montant le plus exact possible.

## RESPECTER L'ESPRIT D'UN PROGRAMME SOCIAL ET ÉVITER TOUTE RIGIDITÉ



Un couple à faible revenu touche les prestations de l'Allocation famille et du Supplément pour enfant handicapé que lui verse Retraite Québec. Toutefois, l'organisme ne reçoit pas l'avis de cotisation de Revenu Québec, qui aurait dû lui provenir à l'intérieur de certains délais pour qu'il lui soit possible de fixer le montant des prestations pour l'année suivante. Le retard est dû à des vérifications additionnelles de la déclaration fiscale de ces personnes par Revenu Québec concernant les frais de garde déclarés.

Comme prévu en pareil cas, Retraite Québec verse sous forme d'avance les montants des deux prestations pour un maximum de trois mois, mais conditionnellement à la production de l'avis de cotisation. Cela représente pour le couple un peu plus de 4 000 \$. Les versements sont par la suite suspendus pendant près de neuf mois. De plus, presque un an après le versement conditionnel, Retraite Québec réclame au couple le remboursement de la somme, faisant valoir que l'avis de cotisation n'est toujours pas disponible.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que Revenu Québec avait communiqué avec Retraite Québec pour confirmer le montant des revenus familiaux déclarés, précisant que les vérifications au sujet des frais de garde n'en affectaient pas le calcul. De son côté, Retraite Québec a maintenu qu'il lui fallait obtenir l'avis de cotisation pour reprendre les versements, ce que, dans les faits, la loi n'exige pas. Cette exigence relève plutôt des pratiques administratives.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de Retraite Québec et de Revenu Québec en soutenant que le dossier devait faire intervenir des considérations humanitaires en raison du dénuement matériel de la famille. Retraite Québec a annulé sa réclamation de remboursement et a versé au couple la somme à laquelle il avait droit, avec effet rétroactif. Ces gens ont reçu plus de 27 000 \$.

## Le délai légal pour modifier le montant d'une rente de retraite

La loi prévoit que Retraite Québec peut, afin de corriger toute erreur de calcul, réviser à la baisse le montant d'une rente de retraite d'un participant du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP). Cette révision doit se faire à l'intérieur d'un délai légal de trois ans. Il arrive cependant que Retraite Québec dépasse ce délai et que la personne soit avertie plus tard du nouveau calcul. Cela contrevient aux lois qui régissent l'organisation et cause un préjudice à la personne retraitée : non seulement celle-ci doit faire face à la diminution de sa rente, mais elle doit aussi rembourser à Retraite Québec les sommes qu'elle a reçues en trop et qui se sont accumulées avec le temps.

Dans le cadre de son intervention, le Protecteur du citoyen a recommandé à Retraite Québec :

- De mettre en place des mesures pour s'assurer du respect des délais inscrits dans la loi pour la réalisation des révisions des montants ;
- De modifier ses politiques administratives et son Cahier des normes en conséquence.

À la suite de plusieurs relances du Protecteur du citoyen et de deux décisions du Tribunal d'arbitrage confirmant la pratique illégale de Retraite Québec, l'organisation a mis en place des mesures pour assurer une révision des montants de rente effectuée dans les délais prescrits. Elle a également entrepris des consultations afin de modifier ses politiques administratives et son Cahier des normes. Le Protecteur du citoyen est attentif au suivi de ses recommandations.

## RESPECTER LES DÉLAIS LÉGAUX LORS DE LA RÉVISION DU MONTANT D'UNE RENTE DE RETRAITE



Un homme s'est adressé au Protecteur du citoyen afin de contester une décision de Retraite Québec à son égard : plus de cinq ans après son départ à la retraite, on l'avait avisé d'une diminution du montant de sa rente et de l'existence d'une somme à rembourser en raison du montant reçu en trop.

L'organisation expliquait qu'elle avait omis d'appliquer correctement certaines dispositions fiscales fédérales lors du calcul de la rente. Cela avait pour

effet de diminuer annuellement la rente de plus de 400 \$ et de créer une réclamation d'environ 1 300 \$.

Malgré l'intervention du Protecteur du citoyen, Retraite Québec a refusé d'annuler sa décision. Le citoyen n'a eu d'autre choix que de la contester devant le Tribunal d'arbitrage, qui lui a donné raison. Retraite Québec a donc dû appliquer la décision et, ainsi, maintenir le calcul initial de la rente, sans y appliquer les limites fiscales et sans réclamer les sommes versées en trop.

## Société de l'assurance automobile du Québec – Indemnisation

### La reconnaissance des blessures liées à un accident de la route

La Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) peut verser différents types d'indemnités à une personne victime d'un accident de la route qui a subi un préjudice. Il peut s'agir notamment d'une indemnité de remplacement du revenu ou d'une indemnité forfaitaire visant à compenser les séquelles permanentes que la personne conservera de son accident.

La personne accidentée doit démontrer que ses blessures sont directement liées à l'accident. Une fois que le diagnostic médical est reconnu par la SAAQ et qu'il est inscrit au dossier informatique de la personne, l'évaluation des indemnités à verser peut débuter.

Dès que le lien est établi entre la blessure et l'accident, il est primordial que le dossier suive rapidement son cours à la SAAQ afin que la personne accidentée puisse obtenir ses indemnités dans les meilleurs délais. De plus, toute blessure doit faire l'objet de l'inscription informatique prévue, et ce, même si elle ne donne pas droit à des indemnités dans l'immédiat. En cas de rechute ou d'aggravation, la même blessure pourrait y donner droit.

Le Protecteur du citoyen a dû intervenir plusieurs fois cette année afin de faire inscrire au dossier informatique de personnes accidentées des blessures oubliées. Ces dossiers contenaient pourtant des documents médicaux justifiant les blessures, celles-ci étant parfois même reconnues par la SAAQ à la suite d'un avis médical, d'une transaction entre les parties (entente à l'amiable, contrat, etc.) ou du jugement d'un tribunal.

## PROCÉDER RAPIDEMENT À L'INSCRIPTION AU DOSSIER D'UNE BLESSURE RECONNUE MÉDICALEMENT



Une personne subit plusieurs blessures à la suite d'un accident d'automobile, lesquelles sont diagnostiquées par un médecin. La SAAQ refuse toutefois de reconnaître le lien de l'un de ces diagnostics avec l'accident. La personne conteste la décision de l'organisme devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ).

Dans le cadre de ce recours, et avant qu'un jugement soit rendu, la SAAQ accepte finalement de reconnaître le diagnostic qu'elle avait d'abord rejeté. Elle s'engage à donner suite à sa nouvelle décision, conformément à la *Loi sur l'assurance automobile*. L'organisme et la personne signent une entente et celle-ci est déposée au dossier du TAQ. Plusieurs mois s'écoulent.

Restée sans nouvelles, la personne porte plainte au Protecteur du citoyen, dont l'enquête révèle

tout d'abord ceci : plus de huit mois après la conclusion de l'entente, aucune inscription du diagnostic médical reconnu ne figure au dossier informatique de la SAAQ. Dans l'intervalle, l'organisme a rendu une décision à l'endroit de la personne accidentée et a mis fin aux versements de ses indemnités de revenu, estimant qu'elle était apte à travailler. Cependant, la SAAQ n'avait pas pris en compte le diagnostic précédemment refusé qu'elle avait finalement admis.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la SAAQ a reconnu son omission et a traité le dossier rapidement en tenant compte du diagnostic concerné. Elle a, par la suite, évalué les séquelles de la personne et modifié sa décision quant à sa capacité à travailler. L'indemnité de remplacement du revenu a été rétablie avec paiement rétroactif. De plus, les séquelles reconnues ont été revues. La dame a reçu une somme de plus de 60 000 \$.

### L'examen de la preuve médicale

Considérant l'importance de la preuve médicale pour l'évaluation du dossier d'une personne accidentée, il est primordial que l'agent responsable procède à une étude minutieuse de tous les documents afin de fonder sa décision sur des bases solides. Or, ce n'est pas toujours le cas.

## EXAMINER TOUS LES DOCUMENTS AU DOSSIER AVEC LA PLUS GRANDE RIGUEUR



Un homme est victime d'un accident et subit plusieurs blessures, dont l'une à un genou. Malgré un diagnostic à cet effet consigné dans le rapport médical d'un orthopédiste environ deux mois plus tard, la SAAQ refuse de reconnaître un lien entre cette blessure et l'accident. L'organisme soutient notamment que cette blessure a été divulguée trop tard par le citoyen et qu'elle n'est pas survenue au moment de l'accident.

À la suite de son analyse des preuves au dossier, le Protecteur du citoyen a constaté que des documents produits quelques jours après l'accident

faisaient mention de la blessure à la jambe. Le formulaire de réclamation qu'avait rempli le citoyen l'indiquait clairement. Par ailleurs, quelques jours plus tard, l'automobiliste déclarait à nouveau avoir des douleurs persistantes à cet endroit précis lors du rendez-vous médical postaccident, et le médecin ajoutait une note particulière à ce sujet.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la SAAQ a reconnu qu'il existait effectivement des preuves au dossier confirmant le diagnostic de la blessure et a accepté d'en tenir compte lors du règlement final du dossier.

### Le recours aux filatures avec surveillance vidéo

En 2012, le Protecteur du citoyen rendait public un rapport intitulé *La filature avec surveillance vidéo des accidentés de la route par la Société de l'assurance automobile du Québec*. Il y concluait que ce mode d'enquête devait être utilisé uniquement en cas de nécessité rigoureusement établie. Comme cette méthode peut porter atteinte à la vie privée des personnes visées, le Protecteur du citoyen recommandait de se tourner vers tout autre moyen

pertinent avant d'y recourir. Il insistait également sur la nécessité de mettre à la disposition du citoyen ou de la citoyenne le contenu des enregistrements vidéo avant de rendre une décision, cela pour permettre à la personne de présenter son point de vue. Le Protecteur du citoyen a constaté qu'une directive interne allait dans ce sens, mais que les personnes visées par une telle surveillance n'en étaient pas toujours mises au courant.

## INFORMER LA PERSONNE VISÉE QU'ELLE A FAIT L'OBJET D'UNE FILATURE AVEC SURVEILLANCE VIDÉO



Une dame subit des blessures lors d'un accident d'automobile et reçoit un diagnostic de stress post-traumatique lié à l'accident. Elle est reconnue inapte à exercer un emploi et elle reçoit une indemnité de remplacement du revenu.

Par la suite, la citoyenne est soumise à plusieurs expertises psychologiques qui ne concluent pas clairement à son incapacité permanente de travailler. De plus, deux dénonciations pour fraude parviennent à la SAAQ à son sujet. L'organisme décide de mener une enquête avec filature et surveillance vidéo. Une autre expertise est alors demandée afin que l'analyse du dossier puisse tenir compte des enregistrements. Sur la base de ce nouvel avis d'expert, la SAAQ conclut que la personne est apte à travailler et met fin à son indemnité.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a estimé que le choix de procéder à une filature avec surveillance vidéo pour cette personne était justifié. Il a toutefois constaté qu'avant de rendre sa décision, la SAAQ ne l'avait pas informée de son recours à cette méthode. Par conséquent, la citoyenne n'a pas pu présenter son point de vue sur le contenu des vidéos de surveillance.

Dans le présent cas, la décision de cesser les indemnités de remplacement de revenu était appropriée. Le Protecteur du citoyen a quand même tenu à rappeler à la SAAQ l'importance de toujours donner l'occasion au citoyen ou à la citoyenne de visionner les enregistrements et de fournir des explications avant qu'une décision soit rendue. Un rappel a donc été fait auprès du personnel concerné.



# LES SERVICES CORRECTIONNELS

Cette section rend compte des principaux constats du Protecteur du citoyen concernant les services correctionnels dans les 18 établissements de détention sous la responsabilité de la Direction générale des services correctionnels du ministère de la Sécurité publique.

Le Protecteur du citoyen a compétence sur les établissements de détention provinciaux qui effectuent la garde de personnes accusées incarcérées pendant le déroulement des procédures judiciaires et de personnes condamnées par un tribunal à une peine de moins de deux ans. Il peut en outre intervenir concernant les quartiers cellulaires des palais de justice ainsi qu'auprès des intervenants qui

assurent un suivi pour les sentences à purger dans la communauté. Le Protecteur du citoyen entre en action à la suite de plaintes ou de sa propre initiative. Il effectue également des visites des lieux de détention.

La Commission québécoise des libérations conditionnelles fait aussi partie des organismes relevant de la compétence du Protecteur du citoyen.

En 2018-2019, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, du ministère de la Sécurité publique et des 18 établissements de détention sous sa responsabilité.



## 1 Demandes d'assistance et plaintes fermées

### ÉVOLUTION DES DEMANDES D'ASSISTANCE ET DES PLAINTES FERMÉES

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Demandes d'assistance	99	91	113	194
Plaintes fondées	499	646	462	545
Médiation	0	0	0	0
Plaintes non fondées	839	935	763	782
Ne peut se prononcer	37	75	66	57
Plaintes réorientées	1 746	1 741	2 147	2 454
Plaintes interrompues	1 182	1 475	1 432	1 612
<b>TOTAL</b>	<b>4 402</b>	<b>4 963</b>	<b>4 983</b>	<b>5 644</b>
Écart par rapport à l'année précédente	-	+12,7 %	+0,4 %	+13,3 %

### Notes explicatives

Une demande d'assistance ou une plainte peut comprendre plus d'un motif.

Les **demandes d'assistance** ne donnent pas lieu à une enquête. Il peut s'agir, par exemple, de demandes d'information concernant le système de traitement des plaintes, les droits des personnes incarcérées ou encore les obligations d'un établissement de détention lors de la libération d'une personne.

Dans certaines situations, notamment en l'absence de preuves et devant deux versions contradictoires, le Protecteur du citoyen **ne peut se prononcer**.

Les enquêtes connaissent différentes issues. Elles peuvent ne pas se rendre à terme parce que les faits recueillis amènent le Protecteur du citoyen à orienter la personne vers une autre ressource. Il s'agit alors d'une **plainte réorientée**. Il se peut aussi qu'une plainte soit **interrompue**, notamment parce que le citoyen n'y donne pas suite ou la retire ou parce que la situation se règle d'elle-même pendant l'enquête du Protecteur du citoyen. Finalement, après enquête, une plainte est jugée **fondée** ou **non fondée**. Le plaignant ou la plaignante est alors informé des conclusions du Protecteur du citoyen.

Si la plainte s'avère fondée, le Protecteur du citoyen demande des mesures correctrices et il suit leur implantation. Un dossier de plainte fondée n'est fermé qu'après le suivi d'implantation, lorsque le Protecteur du citoyen a l'assurance que les mesures correctrices ont été prises.

Le nombre de demandes d'assistance et de plaintes fermées est en hausse de 13,3 % par rapport à l'an dernier. Les demandes d'assistance représentent la plus forte hausse, de 71,7 % cette année.

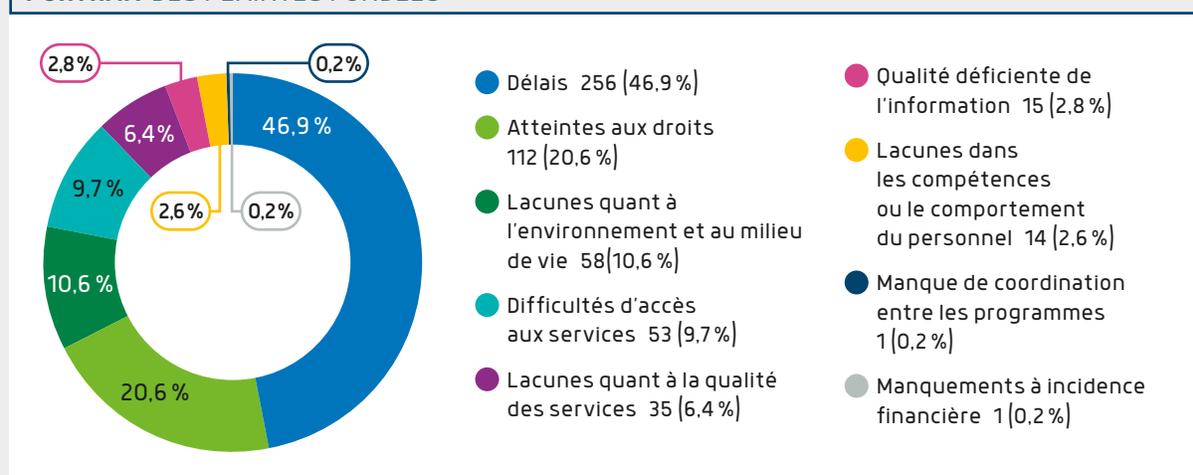
## 2 Plaintes fondées

La proportion de plaintes fondées est établie de la façon suivante : Nombre de plaintes fondées / Nombre total de plaintes fondées et non fondées. Elle a augmenté de 3,4 points de pourcentage par rapport à l'an dernier, s'établissant à 41,1 % en 2018-2019.

### PROPORTION DE PLAINTES FONDÉES

2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
37,3 %	40,9 %	37,7 %	41,1 %

### PORTRAIT DES PLAINTES FONDÉES



NOTE : Les chiffres présentés dans ce graphique ont été arrondis.

Il est donc possible que la somme des pourcentages ne soit pas égale à 100.

Les délais représentent la catégorie où le nombre de plaintes fondées est le plus élevé, soit près d'une plainte sur deux. Il s'agit, entre autres, des délais nécessaires pour obtenir des effets personnels, le résultat d'une réclamation pour perte d'effets personnels, des avoirs, des produits de substitution du tabac, sa médication ou des soins de santé. Ces sujets représentent 76,6 % des plaintes fondées relatives aux délais.

Les atteintes aux droits, qui occupent la deuxième place parmi les motifs des plaintes fondées, se manifestent par la non-application d'un règlement, d'un décret, de règles ou de procédures ou encore par des contraintes ou des obligations qui outrepassent les critères et les normes établis.

### 3 Suivi des mesures correctrices

Au terme de l'enquête du Protecteur du citoyen et de la transmission de ses conclusions, les instances visées acceptent, dans une très forte proportion, les mesures correctrices recommandées, comme en témoignent les deux tableaux suivants.

#### MESURES À PORTÉE INDIVIDUELLE ACCEPTÉES

2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2018-2019	
				Acceptées	Refusées
100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	161	0

#### MESURES À PORTÉE COLLECTIVE ACCEPTÉES

2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2018-2019	
				Acceptées	Refusées
100,0 %	100,0 %	98,8 %	98,6 %	70	1

### 4 Demandes fermées par ministère ou organisme en fonction du résultat du traitement<sup>4</sup>

ORGANISME ET MINISTÈRE / VOLET	Demandes reçues en 2018-2019	Demandes fermées en 2018-2019							Total
		Demandes d'assistance	Plaintes					Interrompues	
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées		
Commission québécoise des libérations conditionnelles	18	4		5		1	3	7	20
Sécurité publique - Services correctionnels	5 593	190	545	777		56	2 451	1 605	5 624
<b>TOTAL</b>	<b>5 611</b>	<b>194</b>	<b>545</b>	<b>782</b>		<b>57</b>	<b>2 454</b>	<b>1 612</b>	<b>5 644</b>

4. Le nombre de demandes traitées dans une année (et conséquemment, le nombre de demandes fermées) ne correspond pas nécessairement au nombre de demandes reçues. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des demandes reçues antérieurement sont toujours en traitement.

# Ministère de la Sécurité publique – Direction générale des services correctionnels

## L'utilisation des menottes et des chaînes pour une durée indéterminée

Les règles qui encadrent l'usage des contraintes en milieu de détention, notamment les menottes et les chaînes aux pieds, datent de 1996. Elles ne mentionnent nulle part que les autorités carcérales doivent réévaluer périodiquement la pertinence d'imposer à une personne incarcérée des contraintes plus élevées que la normale. Cela a pour effet que certaines personnes se voient imposer des contraintes pour leurs déplacements sans que ces mesures soient réévaluées, une situation qui peut durer des semaines, voire des mois. Par ailleurs, pour des raisons logistiques, certains établissements regroupent toutes les personnes avec de telles contraintes dans de petits secteurs à haute sécurité où elles ne peuvent sortir de leur cellule que quelques heures par jour. Bien souvent, ces personnes n'ont accès à aucun programme de

réinsertion. De plus, elles disposent de périodes plus limitées, hors de leur cellule, pour maintenir des contacts sociaux significatifs avec d'autres personnes, notamment leurs proches à l'occasion de contacts téléphoniques.

Déjà dans son rapport annuel 2013-2014, le Protecteur du citoyen recommandait une mise à jour des règles sur les contraintes. Au cours des dernières années, le Ministère a entrepris de revoir ses pratiques ainsi que les règles en question. En 2015, le Protecteur du citoyen a commenté un projet de modification des règles et a demandé que chaque décision imposant des contraintes plus élevées à une personne incarcérée soit réévaluée systématiquement selon un intervalle déterminé. Depuis lors, aucune mise à jour des règles n'a été effectuée.

## RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'IMPOSITION DE CONTRAINTES

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Sécurité publique :

- De mettre en vigueur, d'ici décembre 2019, une instruction prévoyant notamment la réévaluation systématique des contraintes après un maximum de deux semaines afin d'en éviter une application injustifiée.

### Réponse du ministère de la Sécurité publique

«L'imposition de mesures de contraintes aux personnes incarcérées constitue une mesure de sécurité applicable au sein de l'ensemble des établissements de détention, laquelle fait l'objet d'une réévaluation lorsque survient un changement important dans la situation de la personne incarcérée et qui ne compromet pas la sécurité de la personne détenue ou d'autrui.»

### Commentaire du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen prend note de la réponse du Ministère, mais demeure convaincu de la nécessité de prévoir un délai maximal de deux semaines au terme duquel la réévaluation doit être faite.



## RÉÉVALUER PÉRIODIQUEMENT LA NÉCESSITÉ D'IMPOSER DES CONTRAINTES



Une personne incarcérée se plaint qu'elle ne sort de sa cellule que trois heures par jour. L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que plusieurs personnes qui, comme elle, se voient imposer des contraintes maximales (menottes, bloc couvre-menottes, chaînes aux pieds et chaînes de relais) sont regroupées dans le même secteur et sont visées par des mesures de maintien en cellule. Dans le cas de la personne qui a porté plainte, il s'avère que les autorités lui ont imposé ces contraintes pendant plusieurs mois sans avoir jamais réévalué les motifs de la décision initiale, comme la persistance de comportements violents.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la direction de l'établissement a décidé de réévaluer systématiquement la pertinence des contraintes à raison d'une fois par deux semaines, pour l'ensemble de la population carcérale visée par une telle mesure.

### La mise en isolement cellulaire des personnes incarcérées

La mise en isolement cellulaire consiste à maintenir des personnes incarcérées dans leur cellule à raison de 22 heures par jour, ou plus. Précisons que l'isolement en cellule peut être appliqué pour différents motifs, notamment lorsqu'une personne ne respecte pas ses devoirs et normes de conduite.

La mise en isolement peut aussi être liée au classement de la personne. L'instruction à ce sujet prévoit en effet différents types de classements - protection administrative, classement restrictif - auxquels se rattachent des obligations que doivent respecter les établissements. Précisons qu'une protection administrative est imposée par le gestionnaire. Elle a pour effet d'isoler la personne pour la protéger d'elle-même ou pour protéger ses codétenus. Le classement restrictif isole une personne pour laquelle un encadrement plus strict est nécessaire pendant une certaine période, généralement en raison de comportements violents. Or, le Protecteur du citoyen observe que les classements et les obligations qui en découlent sont souvent mal compris par le réseau carcéral. Il en résulte que des responsables ne respectent pas toujours les obligations qui se rattachent à chaque type de classement, que ce soit pour sa durée ou son suivi.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen estime que les établissements de détention recourent trop souvent à la mise en isolement, pour de longues périodes et sans encadrement précis. Notons que les règles Mandela de l'Organisation des Nations Unies prévoient, entre autres, l'interdiction d'appliquer l'isolement en cellule pour une période de plus de 15 jours. À la suite de certains jugements, le gouvernement fédéral, pour sa part, a annoncé qu'il avait l'intention de restreindre l'isolement, voire de l'éliminer, intention qui s'est concrétisée par le dépôt du projet de loi C-83.

Depuis 2016, le Protecteur du citoyen demande au Ministère d'encadrer le recours à la mise en isolement, ce qu'il tarde à faire. À la suite d'engagements de la part du Ministère, le Protecteur du citoyen a mentionné dans son rapport annuel 2017-2018 qu'un projet d'instruction provinciale était en voie d'élaboration. Toutefois, le Ministère a depuis fait savoir qu'il poursuit ses travaux sur la question, mais ne peut confirmer la date à laquelle ceux-ci seront achevés. Dans l'intervalle, des personnes incarcérées peuvent se retrouver injustement en isolement.



## RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA MISE EN ISOLEMENT EN CELLULE

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Sécurité publique :

- D'appliquer, dans l'attente d'une nouvelle instruction provinciale qui viendrait notamment encadrer l'isolement cellulaire, les dispositions des règles Mandela concernant l'isolement en cellule de façon à en limiter la durée à un maximum de 15 jours, et ce, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2019.

### Réponse du ministère de la Sécurité publique

«Le ministère de la Sécurité publique a mis en place plusieurs mesures pour diminuer les effets négatifs de l'isolement cellulaire et a informé le Protecteur du citoyen en mars 2019 que les travaux relatifs à l'instruction seraient achevés au mois d'août 2019. Elle sera mise en vigueur le 30 septembre 2019.»

## RESPECTER LES CONDITIONS ASSOCIÉES AU CLASSEMENT D'UNE PERSONNE INCARCÉRÉE



Un citoyen est gardé en cellule 22 heures par jour dans un secteur de protection administrative depuis deux semaines. Comme il ne comprend ni les motifs ni la durée de son classement, il porte plainte au Protecteur du citoyen.

Le gestionnaire responsable explique que l'homme ne peut être maintenu avec d'autres personnes mises en protection pour des raisons de sécurité, sans toutefois admettre que la mesure de protection lui a été imposée.

L'instruction provinciale sur le classement définit la protection administrative comme une « protection imposée à une personne incarcérée pour des motifs sécuritaires ». Or, en pareil cas, cette

instruction prévoit que les motifs d'une telle mesure doivent être indiqués sur un formulaire et réévalués une fois par semaine, ce qui n'avait pas été fait dans le cas du citoyen.

N'ayant pas la collaboration du gestionnaire, le Protecteur du citoyen a pris contact avec ses supérieurs, qui ont confirmé que l'homme était bel et bien en situation de protection administrative et que les consignes de l'instruction provinciale concernant la réévaluation de la mesure ainsi que l'utilisation du formulaire n'étaient pas respectées. Les autorités de l'établissement ont précisé au Protecteur du citoyen que les pratiques seraient revues afin que l'instruction soit bien comprise et appliquée par les gestionnaires.

## Le droit des personnes incarcérées à l'exercice physique en plein air

Le *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec* prévoit que toute personne incarcérée a droit quotidiennement à au moins une heure de promenade ou d'exercice physique en plein air. Cette année, le Protecteur du citoyen a reçu de nombreuses plaintes faisant ressortir que ce droit n'est pas toujours respecté. Ses enquêtes mettent en évidence différents motifs qui empêchent ou limitent les sorties.

- Manque de personnel: en raison d'absences, des établissements ont dû certains jours fermer leurs cours extérieures en plus de confiner

les personnes incarcérées dans leur cellule. Même si cette situation est exceptionnelle, le Protecteur du citoyen déplore qu'aucune mesure ne soit mise en place pour éviter que les personnes soient pénalisées injustement.

- Sortie extérieure non offerte: alors que les agents doivent proposer aux personnes incarcérées une sortie extérieure quotidienne, ils ne le font pas toujours. Après l'intervention du Protecteur du citoyen, des rappels aux membres du personnel ont été faits, avec la mise en place d'outils de suivi.

- Conditions hivernales : à Montréal, des personnes incarcérées n'ont pu sortir à l'extérieur en raison de retards dans des opérations de déneigement par un fournisseur externe. À un autre moment, la cour extérieure a été fermée parce qu'un gestionnaire estimait que les conditions - visibilité, neige, glace - n'étaient pas sécuritaires. Sa décision n'avait pas été approuvée par les autorités de l'établissement de détention, ce qui aurait dû être le cas. Un rappel à ce sujet a été fait au gestionnaire.

Le Protecteur du citoyen déplore ces restrictions contraires au règlement, qui prévoit une disposition spécifique sur le sujet, et aux normes internationales, qui insistent sur l'importance de ces sorties pour la population carcérale. Le Protecteur du citoyen est intervenu pour que le Ministère s'assure du respect du règlement avec toute la rigueur nécessaire pour en faire une priorité. Il invite par ailleurs le Ministère à définir des mesures efficaces et durables qui permettront les sorties extérieures quotidiennes en tout temps, et ce, même lorsque le personnel est en nombre restreint.

## Des cas d'inconduite de la part du personnel

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs plaintes concernant le comportement de membres du personnel d'établissements de détention. Son enquête a révélé que plusieurs de ces plaintes étaient fondées. Elles ont notamment fait ressortir des attaques verbales. Dans d'autres cas, des personnes ont fait l'objet d'attitudes négligentes :

- Une personne a été laissée plus de 24 heures en cellule d'isolement, sans chandail, sans couverture et sans matelas ;
- Une autre est restée nue dans une cellule pendant près de 24 heures. Alors qu'il y a eu une enquête interne à ce sujet, la direction n'a pu expliquer au Protecteur du citoyen quels étaient les motifs justifiant une telle situation ;
- Une personne incarcérée a été blessée et conduite à l'hôpital à la suite d'une altercation après qu'un agent eut déverrouillé par erreur la porte des cellules de plusieurs personnes aux profils incompatibles ;
- Plusieurs agents ayant utilisé la force à l'égard d'une personne incarcérée ont oublié de rédiger leur rapport d'incident ou l'ont fait de façon incomplète. Cela contrevient à l'instruction provinciale et empêche les autorités d'avoir l'ensemble de l'information sur l'événement, particulièrement en l'absence de caméras.

Des personnes ont aussi subi des représailles. Ainsi, après qu'une personne incarcérée eut fait plusieurs plaintes au sujet de différentes insatisfactions et que le Protecteur du citoyen fut intervenu auprès de l'établissement de détention, les membres du personnel ont transféré sans justification le citoyen dans un autre secteur de vie. À cette occasion, le Protecteur du citoyen a communiqué avec la direction du service concerné, qui n'a pu lui expliquer les motifs administratifs de cette décision. Un rappel a alors été fait par cette direction tant à l'ensemble des gestionnaires susceptibles de se trouver dans une telle situation qu'à celui qui avait ordonné le transfert de la personne. Le rappel précisait qu'il est

essentiel de noter dans le dossier de la personne incarcérée le motif d'une telle décision de transfert.

Dans un autre cas, une personne incarcérée a été isolée près de trois heures dans un fourgon cellulaire plutôt que dans une cellule du palais de justice, et ce, parce qu'elle avait exprimé son mécontentement de devoir rester au palais de justice jusqu'à la fin de la journée alors qu'elle avait comparu en matinée.

Le Protecteur du citoyen a également pris connaissance de situations où le recours à la force s'est avéré injustifié. Ainsi, un agent a poussé une personne incarcérée et lui a asséné des coups au corps et au visage. Un chef d'unité a, quant à lui, été relevé de ses fonctions pour avoir roué de coups une personne incarcérée dans sa cellule. Une troisième a été jetée au sol par un groupe d'agents et s'est retrouvée avec l'arcade sourcilière fendue alors qu'elle ne leur opposait aucune résistance.

Enfin, au cours d'une fouille à nu, des agents ont retiré eux-mêmes un objet des cavités corporelles d'une personne incarcérée, alors que cela est formellement interdit dans l'instruction provinciale.

Bien que le Ministère ait apporté des corrections à la suite de cas d'inconduites (mesures prises à l'égard des agents et rappels des bonnes pratiques), le Protecteur du citoyen demeure préoccupé par les répercussions de ces agissements inappropriés sur les personnes incarcérées. De plus, lorsque les victimes de tels comportements du personnel veulent s'en plaindre, malgré la crainte de représailles, elles ont souvent de la difficulté à obtenir le formulaire de plainte que doit mettre à leur disposition ce même personnel.

Ajoutons que toute personne souhaitant dénoncer une situation d'inconduite peut le faire en tout temps auprès du Protecteur du citoyen, qui assure la confidentialité de la plainte et de l'enquête. Ce peut être une plainte portée par la personne incarcérée elle-même ou un signalement formulé par un tiers.



Un citoyen incarcéré a été l'objet de nombreuses inconduites de la part du personnel, soit l'imposition d'une jaquette antisuicide alors qu'il ne présentait aucun risque suicidaire, une surveillance par vidéo abusive, une mise à nu illégale et un recours à une force excessive.

Dans un autre cas, des enregistrements par caméra ont démontré qu'un agent faisait clignoter constamment la lumière de la cellule d'une personne incarcérée. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la direction a pris les mesures nécessaires auprès de l'agent au comportement harcelant.

### Les conditions d'hébergement dans deux établissements de détention

Le Protecteur du citoyen procède régulièrement à la visite d'établissements de détention, notamment afin d'observer les conditions de vie des personnes incarcérées. À cet égard, la situation des femmes à l'établissement de détention Leclerc de Laval est particulièrement préoccupante.

Rappelons qu'en février 2016, les femmes incarcérées à la Maison Tanguay de Montréal ont été transférées à l'établissement Leclerc de Laval, un pénitencier fédéral pour hommes laissé vacant à cause de la vétusté des lieux. En octobre de la même année, les autorités du Ministère ont déclaré que les femmes ne pourraient y être gardées à long terme, le bâtiment ne leur offrant pas des conditions de détention adéquates et ne répondant pas aux besoins spécifiques des femmes. En effet, les lieux ne tiennent pas compte du fait que l'incarcération des femmes nécessite généralement un encadrement sécuritaire moindre que celle des hommes.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen, qui a visité l'établissement à quelques reprises depuis son occupation par les services correctionnels québécois, a pu constater son état de vétusté. De plus, il a reçu en 2018 des plaintes portant entre autres sur le chauffage insuffisant, la qualité de l'eau, la présence de moisissures et celle de punaises de lit.

En 2016, le ministre a signé une entente de partenariat avec la Société Elizabeth Fry afin d'améliorer les conditions de détention des femmes incarcérées à l'établissement de détention Leclerc de Laval, et d'élaborer ce que le Ministère qualifie lui-même de « modèle novateur » en matière de gestion de l'incarcération féminine. Des travaux ont eu lieu depuis cette date. Des actions ont été posées en vue de régler certains problèmes. À la

suite d'une demande du Protecteur du citoyen, le ministre de la Sécurité publique a, en avril 2019, réitéré son engagement à l'égard de ce dossier jugé prioritaire et produit un plan d'action pour mettre en œuvre une gestion mieux adaptée à la population carcérale féminine.

Le Protecteur du citoyen suivra attentivement l'évolution de ce dossier.

Par ailleurs, une visite du Protecteur du citoyen à l'établissement de détention de Baie-Comeau en octobre 2018 a permis de constater, là aussi, vétusté et délabrement. Rappelons que l'endroit a été construit en 1964 et qu'initialement, il ne devait pas servir à la détention à long terme. L'état général des lieux laisse à désirer, notamment les salles de bain, où on observe des moisissures et des bris de l'équipement sanitaire (urinoirs et lavabos). L'aménagement des cellules empêche toute intimité, car elles se font face et que les toilettes sont à proximité de leurs portes à barreaux. Les personnes qui ont été condamnées à des peines discontinues et les femmes qui doivent séjourner temporairement dans cet établissement doivent dormir sur des matelas à même le sol.

Dans les deux cellules d'isolement, un seau remplace la toilette. Comme il n'y a pas de lavabo, l'eau est fournie sur demande. La personne dort sur un matelas au sol puisqu'il n'y a pas de lit. Un projet de réaménagement des cellules de réclusion date de 2009. La liste des projets majeurs du Ministère de 2016-2017 indique que ce projet est en cours, alors que, dans les faits, la situation demeure toujours la même. Le Protecteur du citoyen est préoccupé par les atteintes à la dignité et aux droits des personnes incarcérées qui en résultent.



## RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'ÉTABLISSEMENT DE DÉTENTION DE BAIE-COMEAU

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Sécurité publique :

- De lui soumettre, d'ici au 31 décembre 2019, un plan d'action avec échéancier visant à améliorer les conditions de détention des personnes incarcérées à l'établissement de détention de Baie-Comeau.

### Réponse du ministère de la Sécurité publique

«Les problématiques soulevées font actuellement l'objet d'un plan de suivi élaboré conjointement avec le Protecteur du citoyen. Des actions concrètes ont rapidement été prises afin d'apporter les correctifs requis. Lorsque les circonstances le requièrent, les personnes incarcérées peuvent être transférées vers l'établissement de détention de Sept-Îles.»

### Commentaire du Protecteur du citoyen

Certaines mesures ont effectivement été mises en place, mais l'état des cellules de réclusion et les infrastructures sanitaires continuent de porter atteinte à la dignité des personnes incarcérées, et ce, depuis plusieurs années.

## La gestion des effets personnels

Cette année, le Protecteur du citoyen a constaté une augmentation du nombre de plaintes concernant la gestion des effets personnels des personnes incarcérées, et ce, dans plusieurs établissements de détention.

Précisons que l'instruction provinciale prévoit que le délai raisonnable pour rendre ses effets à une personne incarcérée à la suite de son arrivée dans un établissement de détention est de 48 heures. Or, ce délai est fréquemment dépassé.

Dans plusieurs établissements, aucun membre du personnel n'est attiré aux fouilles d'usage de ces effets pendant les fins de semaine. Il s'ensuit qu'une personne admise un vendredi soir ne pourra obtenir ses vêtements avant le lundi après-midi. Dans l'intervalle, elle n'a sur elle que les vêtements et sous-vêtements qu'elle portait au moment de son admission.

Lors du transfert d'une personne vers un autre établissement, il arrive que ses effets ne soient pas transférés avec elle, ou encore qu'ils soient oubliés dans un établissement par lequel elle a transité. Dans d'autres cas, le personnel du vestiaire refuse de vérifier les sacs d'une personne incarcérée sous

prétexte qu'elle sera prochainement dirigée vers un autre établissement, même si aucune date de transfert n'est confirmée. De même, en situation de manque de personnel, la vérification des effets est reportée parce que le vestiaire n'est pas considéré comme un service prioritaire.

La gestion des vêtements pose aussi des problèmes quand il s'agit d'une personne incarcérée indigente, c'est-à-dire en situation de pauvreté ou d'itinérance, ou encore d'une personne à qui on a refusé l'entrée de ses vêtements pour des raisons de non-conformité (tenues aux couleurs similaires à l'uniforme des agents, chandail kangourou permettant de dissimuler le visage, chaussures avec des pièces métalliques, etc.). Le Protecteur du citoyen observe que les délais d'attente et les conditions permettant d'avoir accès aux effets personnels varient selon les établissements. Dans certains endroits, par exemple, les personnes incarcérées peuvent porter leurs bottes d'hiver, quelle qu'en soit la hauteur. Dans un autre, les mêmes bottes sont refusées pour des motifs de sécurité (elles empêchent l'application de contraintes), ce qui prive des personnes de leur sortie extérieure quotidienne.

Dans un dossier qu'a traité le Protecteur du citoyen, un citoyen indigent a dû attendre pendant 14 jours avant de pouvoir faire une demande pour obtenir des vêtements. Par la suite, sept autres jours ouvrables se sont ajoutés avant qu'on réponde à sa demande. Au moment de l'intervention du Protecteur du citoyen, cette personne portait les mêmes vêtements depuis un mois.

En plus de délais déraisonnables pour donner accès aux effets personnels, le Protecteur du citoyen a constaté une mauvaise gestion de ces biens, d'où

la perte de certains d'entre eux et, par le fait même, un nombre élevé de réclamations.

Pourtant, deux instructions provinciales encadrent la gestion des biens des personnes incarcérées. La première concerne la gestion des effets personnels. La seconde porte sur les réclamations relatives aux biens perdus ou endommagés et a été revue au cours de cette année. Le Protecteur du citoyen considère que le même exercice de révision devrait être fait à court terme pour l'instruction sur la gestion des effets personnels.



## RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA REMISE AUX PERSONNES DÉTENUES DE LEURS EFFETS PERSONNELS

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Sécurité publique :

- De modifier l'instruction provinciale sur la gestion des effets personnels d'ici au 31 mars 2020 pour préciser qu'à défaut de rendre ses effets personnels à toute personne incarcérée dans un délai maximum de 48 heures, on doit lui remettre des vêtements de rechange.

### Réponse du ministère de la Sécurité publique

« Le ministère de la Sécurité publique est bien au fait des problématiques en lien avec la gestion des biens des personnes incarcérées dans les établissements de détention. À cet effet, un comité a été formé au printemps 2019 afin de proposer des actions et d'identifier des pistes de solutions visant à répondre aux difficultés soulevées. Une révision de l'instruction provinciale relative à la gestion des biens de la personne incarcérée sera effectuée en fonction des recommandations du comité. »

## RENDRE À LA PERSONNE INCARCÉRÉE SES VÊTEMENTS DANS LES MEILLEURS DÉLAIS



Une personne incarcérée arrive à un établissement de détention avec des sacs contenant ses effets personnels. On retient alors ses sacs pour procéder à la fouille habituelle et on lui mentionne qu'ils lui seront remis plus tard. En attendant, on lui prête une jaquette et on lui donne un sous-vêtement. Peu après son arrivée, la personne demande son transfert dans un autre établissement.

Au moment de sa plainte au Protecteur du citoyen, soit 12 jours après son admission, la personne n'a pas encore été transférée et elle attend toujours ses effets personnels. Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen apprend que ceux-ci n'ont pas fait l'objet de la fouille nécessaire parce qu'on a considéré que le transfert était imminent.

La personne a été transférée le jour de l'intervention du Protecteur du citoyen, toujours privée de ses sacs. Un gestionnaire a toutefois reconnu l'erreur commise à son endroit et a fait un rappel à son personnel à ce sujet.

## L'offre et la gestion des soins de santé en milieu carcéral

Au cours des trois dernières années, plus de 20 % des plaintes acheminées au Protecteur du citoyen par des personnes incarcérées ont porté sur les soins de santé dans les établissements de détention. Cela représente un volume élevé de plaintes.

Rappelons que déjà en 2011, le Protecteur du citoyen rendait public un rapport intitulé *Pour des services mieux adaptés aux personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale*. Il y était question de lacunes importantes sur le plan des soins de santé. Le rapport recommandait le transfert de cette responsabilité du ministère de la Sécurité publique au ministère de la Santé et des Services sociaux.

Depuis 2016, la responsabilité des soins de santé a été prise en charge, de façon graduelle, par le ministère de la Santé et des Services sociaux. En date du 1<sup>er</sup> avril 2019, seuls deux établissements sont encore sous la responsabilité du ministère de la Sécurité publique.

Le Protecteur du citoyen a toutefois constaté qu'en dépit de l'importance des enjeux, le transfert de la responsabilité des soins de santé s'est fait sans véritable partage des rôles et sans planification de la transition. À l'intérieur des établissements de détention concernés, il s'avère que, faute d'instructions claires, les divers intervenants et intervenantes ne connaissent pas toujours bien leurs attributions et responsabilités respectives et n'ont pas toujours la même compréhension des nouveaux fonctionnements.

Le Protecteur du citoyen a aussi noté des disparités et des problèmes quant à l'organisation des soins de santé :

- Des médecins sont présents sur une base quotidienne dans certains établissements, hebdomadaire ou mensuelle dans d'autres ;
- L'absence de règles de coordination lors des transferts des personnes incarcérées entre établissements occasionne des interruptions dans les suivis médicaux et la prise de médication ;
- L'accès aux services psychosociaux ou de réadaptation varie selon les établissements.

De telles situations créent de la confusion, non seulement parmi les personnes incarcérées, contraintes de multiplier les démarches pour faire valoir leurs besoins, mais aussi chez le personnel carcéral et infirmier.

Au cours des dernières années, les deux ministères concernés ont travaillé de concert pour convenir de balises facilitant le transfert des responsabilités vers le ministère de la Santé et des Services sociaux et pour clarifier les rôles respectifs dans ce nouveau contexte. Au 31 mars 2019, les balises n'ont toutefois pas encore été adoptées. Ce retard compromet le droit des personnes incarcérées à obtenir des soins de santé équivalents à ceux fournis à la population en général pour des besoins comparables.



Le rapport du Protecteur du citoyen est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).



## RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LE TRANSFERT DES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE SERVICES DE SANTÉ DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE DÉTENTION

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Sécurité publique et au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- De terminer le transfert des responsabilités pour l'ensemble des établissements de détention, dans les meilleurs délais ;
- D'établir et de diffuser des balises claires pour uniformiser les pratiques dans les établissements de détention et de mettre en place des mécanismes pour s'assurer que le personnel du ministère de la Sécurité publique ainsi que des centres intégrés et centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux comprend et applique ces balises ;

- De s'assurer que les personnes incarcérées ont accès à des services de santé équivalents à ceux qui sont offerts à la population en général pour des besoins comparables.

### Réponse du ministère de la Santé et des Services sociaux et du ministère de la Sécurité publique

« La diffusion de la mise à jour de nouvelles balises concrètes en ce qui a trait à ce transfert est prévue sous peu. Celles-ci sont notamment fondées sur le principe que toute personne incarcérée a droit à des services de santé équivalents à ceux disponibles pour la population générale. »

## La hausse des peines discontinues dans les établissements de détention

Lorsque le tribunal prononce une peine qui n'excède pas 90 jours, il peut autoriser la personne visée à purger cette peine de façon discontinue, les fins de semaine principalement. Or, au Québec, le recours à ce type de sentence a plus que doublé depuis 2010-2011. Cette hausse est à l'origine de différents problèmes.

Ainsi, faute de personnel en nombre suffisant, aucune procédure d'information et d'accueil n'est généralement prévue à l'égard de ces personnes, d'où une prise en charge inadéquate. De plus, les lieux de détention ne sont pas adaptés à leur affluence et certaines doivent dormir sur des matelas déposés au sol, entassées dans des gymnases ou des parloirs. La surpopulation mène aussi à recourir davantage, pour faire de l'espace aux personnes avec sentence discontinue, aux transferts interétablissements de détenus avec peine continue. Cela multiplie les fouilles des personnes transférées. Enfin, les femmes qui purgent une peine discontinue en région sont généralement gardées à l'établissement de détention pour hommes le plus près de leur résidence. Elles sont souvent logées dans de piètres conditions, par exemple dans des cellules d'attente de l'admission ou aux parloirs destinés aux visites.

En mars 2018, le Protecteur du citoyen a produit un rapport intitulé *Les conséquences de l'augmentation des peines discontinues dans les établissements de détention du Québec*. Le document comporte 17 recommandations visant principalement à améliorer la prise en charge et le traitement des personnes qui purgent une telle peine. En juin 2018, le Ministère a transmis au Protecteur du citoyen un plan d'action, élaboré en collaboration avec le ministère de la Justice du Québec et le Directeur des poursuites criminelles et pénales. Entre autres avancées, le Ministère doit préparer un document d'information pour les personnes qui purgent une peine discontinue. Celui-ci leur sera remis dès leur arrivée. Il les renseignera sur leurs droits et leurs obligations ainsi que sur les démarches à faire pour avoir accès à une permission de sortir. Au 31 mars 2019, le document était en préparation.

Le Ministère s'est également engagé à rédiger une instruction pour établir des normes en matière de peines discontinues et pour, par le fait même, guider les agents et agentes des services correctionnels dans la gestion de cette population carcérale particulière. Le Protecteur du citoyen s'attend, entre autres, à ce que le document limite :

- La cohabitation entre les personnes incarcérées avec peine continue et celles avec peine discontinue;
- L'utilisation des cellules d'isolement à titre d'espaces de détention substituts;
- Le transfert de personnes vulnérables, notamment aux prises avec des problèmes de santé mentale, pour libérer des secteurs.

Le Ministère a indiqué au Protecteur du citoyen que le projet d'instruction lui sera transmis à l'été 2019. Par ailleurs, le Ministère considère que l'ouverture de nouveaux établissements de détention ces dernières années de même que certains éléments de réorganisation de la population carcérale apporteront des correctifs à des lacunes soulevées dans le rapport du Protecteur du citoyen. Bien que ces actions globales et à plus long terme puissent avoir des répercussions positives pour certaines personnes purgeant une peine discontinue, le Protecteur du citoyen estime que des gestes concrets doivent être posés sans plus attendre. On doit éviter, comme cela s'est déjà produit, que plus de 120 personnes se trouvent entassées dans un gymnase durant une fin de semaine. Cette atteinte majeure

à la dignité de ces personnes a été constatée par le Protecteur du citoyen lors de l'enquête qui a mené à la rédaction de son rapport. De là la nécessité d'établir un taux d'occupation maximum des espaces non traditionnels utilisés pour les personnes avec une peine discontinue.

Le Protecteur du citoyen a également demandé au ministère de la Sécurité publique et au ministère de la Justice d'étudier et de mettre en place des options autres que l'incarcération pour les personnes avec une peine discontinue, soit des peines à l'extérieur des établissements de détention, comme cela se fait en Alberta et en Ontario par exemple. Les deux ministères ont amorcé les premières réflexions à ce sujet au cours du printemps 2019.

Même si un an s'est écoulé depuis la publication du rapport et des recommandations qui en découlent et qu'un certain nombre de mesures ont été mises en place, la plupart des actions nécessaires pour améliorer la situation ne sont pas encore réalisées. Le Protecteur du citoyen assurera un suivi attentif de ses recommandations.



Le rapport du Protecteur du citoyen est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).



# LE RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

**Cette section rend compte des principaux constats du Protecteur du citoyen au regard des demandes visant le réseau de la santé et des services sociaux du Québec. En vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*, du *Code civil du Québec* et de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, les usagers et usagères du réseau public de santé et de services sociaux ont le droit :**

- De recevoir des services adéquats ;
- D'être traités dans le respect de leur dignité et de leur intimité ;
- De voir leur dossier médical traité en toute confidentialité ;
- D'avoir accès à de l'information complète, juste et pertinente ;
- De porter plainte.

La mission du Protecteur du citoyen consiste notamment à s'assurer du respect de ces droits et à prévenir tout préjudice imputable aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

Conformément au régime d'examen des plaintes, le Protecteur du citoyen intervient généralement en deuxième recours, après une décision de la ou du commissaire aux plaintes et à la qualité des services de l'établissement. Si la personne plaignante

n'est pas satisfaite de la réponse reçue, ou si elle n'a pas obtenu de réponse dans les 45 jours suivant le dépôt de sa plainte, elle peut s'adresser au Protecteur du citoyen. Ce dernier peut aussi agir directement en première ligne dans le cas de signalements faits par des tiers, ou de sa propre initiative.

Les données qui suivent livrent un aperçu en chiffres des demandes, plaintes et signalements de citoyens et de citoyennes, de même que du suivi des correctifs qu'a recommandés le Protecteur du citoyen en 2018-2019.

On retiendra notamment que les délais (18,5%) et les lacunes quant à la qualité des services (17,6%) constituent 36,1% des motifs de plainte et de signalement fondés, soit plus d'un motif sur trois.

Durant la même période, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de :

- 39 des 51 établissements du réseau de la santé et des services sociaux ;
- 14 des 90 autres établissements associés au réseau ;
- 40 résidences privées pour aînés ;
- 18 organismes communautaires ;
- 8 services préhospitaliers d'urgence.



## 1 Évolution des demandes d'assistance, plaintes et signalements fermés

### ÉVOLUTION DES DEMANDES D'ASSISTANCE ET DES PLAINTES FERMÉES

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Demandes d'assistance	13	15	14	18
Plaintes fondées	401	560	465	478
Médiation	2	0	0	2
Plaintes non fondées	527	651	635	632
Ne peut se prononcer	11	21	31	19
Plaintes réorientées	77	92	85	93
Plaintes interrompues	210	224	193	279
<b>TOTAL</b>	<b>1 241</b>	<b>1 563</b>	<b>1 423</b>	<b>1 521</b>
Écart par rapport à l'année précédente	-	+26,0 %	-9,0 %	+6,9 %

### ÉVOLUTION DES DEMANDES D'ASSISTANCE ET DES SIGNALEMENTS FERMÉS

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Demandes d'assistance	2	0	0	4
Signalements fondés	43	44	102	74
Médiation	16	27	24	26
Signalements non fondés	21	28	45	29
Ne peut se prononcer	0	0	3	1
Signalements réorientés	10	10	12	16
Signalements interrompus	68	72	99	75
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>181</b>	<b>285</b>	<b>225</b>
Écart par rapport à l'année précédente	-	+13,1 %	+57,5 %	-21,1 %

### Notes explicatives

Une demande d'assistance, une plainte ou un signalement peut comprendre plus d'un motif.

Bien qu'elles touchent des instances relevant de la compétence du Protecteur du citoyen, les **demandes d'assistance** ne donnent pas lieu à une enquête. Il peut s'agir, par exemple, de demandes d'explications sur les recours possibles ou sur les démarches à entreprendre pour obtenir un service.

La **médiation**, quant à elle, regroupe les cas où le Protecteur du citoyen propose une solution de conciliation au terme de son enquête.

Dans certaines situations, notamment en l'absence de preuves et devant deux versions contradictoires, le Protecteur du citoyen **ne peut se prononcer**.

Les enquêtes connaissent différentes issues. Elles peuvent être interrompues parce que les faits recueillis amènent le Protecteur du citoyen à orienter la personne vers une autre ressource. Il s'agit alors **d'une plainte ou d'un signalement réorienté**. Il se peut aussi qu'une plainte ou un signalement soit **interrompu**, notamment parce que le citoyen n'y donne pas suite ou le retire ou parce que la situation se règle d'elle-même pendant l'enquête du Protecteur du citoyen. Finalement, après enquête, une plainte ou un signalement est jugé **fondé** ou **non fondé**. S'il s'agit d'une plainte, le citoyen ou la

citoyenne est alors informé des conclusions du Protecteur du citoyen.

Si la plainte ou le signalement s'avère fondé, le Protecteur du citoyen demande des mesures correctrices à l'instance visée et suit leur implantation. Un dossier n'est fermé qu'après le suivi d'implantation, lorsque le Protecteur du citoyen a l'assurance que les mesures correctrices ont été prises.

## Résultats détaillés

En 2018-2019, le nombre de plaintes et de demandes d'assistance fermées a augmenté de 6,9 % par rapport à l'an dernier. Il est en hausse de 8,0 % par rapport à la moyenne des trois dernières années. Par ailleurs, bien que le nombre de signalements et de demandes d'assistance fermés a diminué de 21,1 % comparativement à 2017-2018, il est tout de même supérieur de 7,8 % à la moyenne des trois dernières années.

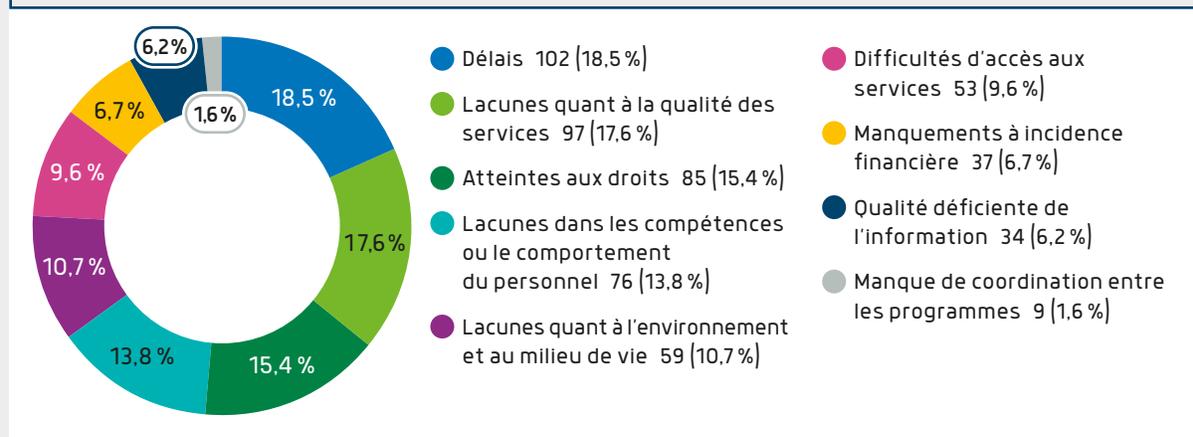
## ② Plaintes et signalements fondés

La proportion de plaintes et de signalements fondés est établie de la façon suivante: Nombre de plaintes et de signalements fondés / Nombre total de plaintes et de signalements fondés et non fondés. Elle est identique à l'an dernier, comme l'illustre le tableau ci-contre.

### PROPORTION DE PLAINTES ET SIGNALEMENTS FONDÉS

2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
44,8 %	47,1 %	45,5 %	45,5 %

### PORTRAIT DES PLAINTES ET SIGNALEMENTS FONDÉS



NOTE: Les chiffres présentés dans ce graphique ont été arrondis.

Il est donc possible que la somme des pourcentages ne soit pas égale à 100.

Les délais constituent 18,5 % des motifs des plaintes et signalements fondés et occupent le premier rang cette année. Ces problèmes de délais concernent notamment le traitement du dossier et des aspects cliniques, le mécanisme de plainte, le transfert, la relocalisation, le classement et l'obtention d'information.

Au deuxième rang, on trouve les lacunes quant à la qualité des services, qui représentent 17,6 % des motifs de plainte et de signalement fondés. Ces motifs fondés concernent, entre autres, la qualité des soins physiques et psychosociaux, l'organisation des soins et des services, la contention ou l'isolement, les procédures et protocoles cliniques, la médication.

### 3 Suivi des mesures correctrices

Au terme de l'enquête du Protecteur du citoyen et de la transmission de ses conclusions, les instances visées acceptent, dans une très forte proportion, les mesures correctrices recommandées, comme en témoignent les deux tableaux suivants.

#### MESURES À PORTÉE INDIVIDUELLE ACCEPTÉES

2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2018-2019	
				Acceptées	Refusées
99,2 %	98,8 %	98,0 %	97,8 %	135	3

#### MESURES À PORTÉE COLLECTIVE ACCEPTÉES

2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2018-2019	
				Acceptées	Refusées
98,2 %	98,8 %	97,0 %	98,2 %	321	6

### 4 Demandes fermées

#### DEMANDES FERMÉES EN FONCTION DE LA MISSION VISÉE<sup>5</sup>

CATÉGORIE / MISSION	Demandes reçues en 2018-2019	Demandes fermées en 2018-2019							Total
		Demandes d'assistance	Plaintes et signalements						
			Fondées	Non fondées	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientées	Interrompues	
<b>Établissements</b>									
Centres de réadaptation	90	1	60	43		1	5	8	118
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	244	3	42	68	2	3	14	77	209
Centres hospitaliers	826	10	283	281	5	4	45	111	739
Centres jeunesse	277	1	18	92		3	23	67	204
Centres locaux de services communautaires	262	4	100	82	1	5	17	38	247
Commissaires aux plaintes et autres	87	3	19	13	20		3	19	77
<b>Total: Établissements</b>	<b>1786</b>	<b>22</b>	<b>522</b>	<b>579</b>	<b>28</b>	<b>16</b>	<b>107</b>	<b>320</b>	<b>1594</b>
<b>Organismes communautaires</b>	<b>34</b>		<b>7</b>	<b>20</b>				<b>2</b>	<b>29</b>
<b>Résidences privées pour aînés</b>	<b>81</b>		<b>18</b>	<b>36</b>		<b>4</b>	<b>1</b>	<b>24</b>	<b>83</b>
<b>Ressources d'hébergement privées ou communautaires pour clientèles vulnérables</b>	<b>8</b>								<b>0</b>
<b>Services préhospitaliers d'urgence</b>	<b>44</b>		<b>5</b>	<b>26</b>			<b>1</b>	<b>8</b>	<b>40</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1953</b>	<b>22</b>	<b>552</b>	<b>661</b>	<b>28</b>	<b>20</b>	<b>109</b>	<b>354</b>	<b>1746</b>

5. Le nombre de demandes traitées dans une année (et conséquemment, le nombre de demandes fermées) ne correspond pas nécessairement au nombre de demandes reçues. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des demandes reçues antérieurement sont toujours en cours.

Plus de 42,3 % des plaintes, signalements et demandes d'assistance fermés concernent les centres hospitaliers. Le pourcentage de plaintes fondées y est relativement élevé (50,2 %<sup>6</sup>), en légère augmentation par rapport à l'an dernier (48,6 %).

#### DEMANDES FERMÉES EN FONCTION DES PROGRAMMES-SERVICES VISÉS<sup>7</sup>

PROGRAMMES - SERVICES	Demandes reçues en 2018-2019	Demandes fermées en 2018-2019							Total
		Demandes d'assistance	Plaintes et signalements					Interrompues	
			Fondées	Non fondées	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientées		
Bâtiments et équipements	4		2					1	3
Déficience intellectuelle / Troubles du spectre de l'autisme	55	1	42	13		4	4	5	69
Déficience physique	94	1	34	40			6	9	90
Dépendances	22		3	4			1	2	10
Jeunes en difficulté	281	2	14	91		3	24	67	201
Accès aux services d'un médecin	82		53	4			2	12	71
Régime d'examen des plaintes	94		30	17	23		4	11	85
Santé mentale	209		61	118		2	23	33	237
Santé physique	533	15	186	162		3	16	85	467
Santé publique	2							1	1
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	356	2	76	117	2	8	19	103	327
Soutien aux services	200	1	52	92			10	20	175
Total	1932	22	551	660	25	20	109	349	1736
Autres	21		1	1	3			5	10
<b>TOTAL</b>	<b>1953</b>	<b>22</b>	<b>552</b>	<b>661</b>	<b>28</b>	<b>20</b>	<b>109</b>	<b>354</b>	<b>1746</b>

Le plus important pourcentage de demandes fondées concerne l'accès aux services d'un médecin (93,0 %) et le programme Déficience intellectuelle / Troubles du spectre de l'autisme (76,4 %). Ce pourcentage représente une hausse par rapport à 2017-2018, où l'on notait respectivement 85,7 % et 65,6 %.

6. Le pourcentage de plaintes fondées est calculé de la façon suivante : Nombre de plaintes fondées / (Nombre de plaintes fondées + Nombre de plaintes non fondées).

7. Le nombre de demandes traitées dans une année (et conséquemment, le nombre de demandes fermées) ne correspond pas nécessairement au nombre de demandes reçues. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des demandes reçues antérieurement sont toujours en cours.

## Remarque générale

Les observations et recommandations du Protecteur du citoyen dont il est question dans les pages qui suivent concernent ces domaines :

- **Déficiences** ;
- **Jeunes en difficulté** ;
- **Régie de l'assurance maladie du Québec**<sup>8</sup> ;
- **Santé mentale** ;
- **Santé physique** ;
- **Soutien à domicile** ;
- **Soutien à l'autonomie des personnes âgées** ;
- **Soutien aux services**.

## Déficiences

### Les services d'hébergement de longue durée pour les personnes qui ont une déficience

Année après année, le Protecteur du citoyen reçoit des plaintes fondées de personnes handicapées, ou de proches de ces personnes, qui déplorent le manque d'hébergement adapté à leurs besoins.

Par exemple, des personnes avec un grave handicap sont placées en centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) alors qu'elles ne font pas partie de la clientèle habituellement visée : elles sont souvent plus jeunes que les autres usagers et usagères, sans qu'aucune ressource adaptée à leurs besoins soit disponible pour les accueillir. Or, les CHSLD peinent à tenir compte adéquatement de leurs besoins particuliers quant au rythme de vie, aux relations interpersonnelles et aux activités de loisir, notamment.

Dans d'autres cas, des problèmes surviennent parce que des personnes hébergées dans des ressources intermédiaires vivent avec des résidents et résidentes dont le profil n'est pas compatible avec le leur et sont victimes de violence de la part de leurs pairs.

D'autres personnes, enfin, peuvent se retrouver sur des listes d'attente pendant des années. Dans l'intervalle, leurs proches, souvent des parents vieillissants, les gardent à domicile, parfois au détriment de leur propre santé, et ce, jusqu'à ce que la situation devienne intenable et nécessite un placement en urgence.

Bon nombre de personnes hébergées sont isolées et ne peuvent compter sur des proches pour les aider à porter plainte ou pour formuler un signalement. Cette clientèle est particulièrement vulnérable.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux promet la parution d'un rapport qui doit fournir des solutions concrètes au manque de ressources d'hébergement pour les personnes handicapées. Le 31 mars 2018 est la dernière date annoncée. Au moment d'écrire ces lignes, le rapport n'est toujours pas paru malgré l'urgence d'agir.

8. Les données en chiffres qui concernent la Régie de l'assurance maladie du Québec se trouvent dans la section *L'administration publique*.



## ACCUEILLIR LES PERSONNES DANS UN MILIEU DE VIE QUI RÉPOND À LEURS BESOINS



La fille d'un citoyen, atteinte d'un trouble du spectre de l'autisme, vit dans un milieu d'hébergement de type ressource intermédiaire (propriétaire privé sous contrat avec un établissement). Alors que les responsables de l'endroit décident de ne recevoir dorénavant que des personnes d'âge mineur, la jeune femme, qui a atteint sa majorité, doit quitter la ressource. Son père la reprend temporairement à la maison en indiquant aux intervenants et intervenantes qu'il n'a pas la capacité de le faire à long terme. Selon lui, la solution la plus appropriée serait

un appartement supervisé. Toutefois, cette option n'est pas disponible dans sa région.

Au cours de l'enquête du Protecteur du citoyen, l'établissement concerné a reconnu le manque de continuité dans son offre de services et s'est engagé à poursuivre ses recherches, en collaboration avec les partenaires du milieu, pour trouver un hébergement adapté aux besoins de cette jeune femme. Au moment d'écrire ces lignes, les démarches se poursuivent.

### L'offre de services en déficience du langage pour les enfants d'âge scolaire

La plupart des établissements de santé et de services sociaux proposent des services spécialisés aux enfants de 2 à 5 ans qui présentent un trouble du langage. Ces services sont généralement offerts par les centres de réadaptation en déficience physique, qui en diminuent l'intensité ou y mettent fin dès que l'enfant atteint l'âge scolaire. Les établissements font valoir que le réseau de l'éducation prend alors la relève.

Le Protecteur du citoyen tient à rappeler au ministère de la Santé et des Services sociaux que les services offerts par le milieu scolaire, lorsqu'ils sont disponibles, s'inscrivent en soutien de la mission éducative. Ils ne peuvent dès lors remplacer ceux que proposent les établissements du réseau de la santé et des services sociaux, dont la mission est de favoriser la meilleure autonomie d'une personne dans ses activités de la vie quotidienne et en société.

En 2017, le ministère de la Santé et des Services sociaux a rendu public son *Cadre de référence pour l'organisation des services en déficience physique, déficience intellectuelle et trouble du spectre de l'autisme*. Entre autres objectifs, on vise dans ce document à ce que l'utilisateur ait une expérience de soins et de services la plus positive possible, et ce, grâce à des services adaptés, disponibles,

diversifiés et bénéfiques à long terme. Le Protecteur du citoyen salue une telle orientation. Toutefois, les dernières années ont démontré qu'en contexte d'augmentation des demandes de services en orthophonie, les ressources existantes, tant dans les centres locaux de services communautaires (CLSC) que dans les centres de réadaptation, ne peuvent suffire à combler les besoins.

Précisons que selon les pratiques habituelles des établissements, les enfants présentant un trouble du langage âgés de 2 à 5 ans sont dirigés vers des services publics spécialisés en centre de réadaptation. Or, d'après l'Institut national d'excellence en santé et services sociaux, les enfants correspondant à ce profil devraient d'abord être orientés vers les services de proximité, dits de « première ligne » (entre autres dans les CLSC et les organismes communautaires). Par la suite, ils pourraient être pris en charge par ces services de proximité ou, en cas de besoins plus lourds, être dirigés vers des services spécialisés, dits de « deuxième ligne ». Il en va de l'utilisation optimale des moyens disponibles.

Le *Cadre de référence* du Ministère prévoit d'ailleurs que les services de première ligne doivent être développés davantage pour mieux répondre aux besoins des personnes avec un handicap, ce à quoi souscrit pleinement le Protecteur du citoyen.

## ASSURER LES SERVICES D'ORTHOPHONIE AU-DELÀ DE L'ENTRÉE À L'ÉCOLE



Un enfant atteint de troubles du langage a, jusqu'à récemment, eu accès à des services d'orthophonie dans un centre de réadaptation. Sa mère s'adresse au Protecteur du citoyen lorsqu'elle apprend que son enfant n'y a plus droit depuis son entrée à la maternelle.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'après une hausse marquée des demandes de services d'orthophonie, l'établissement ne disposait d'aucune ressource additionnelle. Dans ce contexte, il était contraint de privilégier l'intervention précoce auprès de la clientèle des enfants de 2 à 5 ans, tenant pour acquis que l'école assurerait le suivi.

Ce constat a amené le Protecteur du citoyen à recommander au ministère de la Santé et des Services sociaux de soutenir l'établissement afin que soit assuré aux personnes avec un trouble du langage l'accès à une gamme de services - de proximité ou spécialisés, selon leurs besoins - tout au long de leur parcours scolaire.

Au moment de la rédaction de ces lignes, le ministère de la Santé et des Services sociaux a informé le Protecteur du citoyen que les travaux de définition de l'offre de services des établissements du réseau de la santé et des services sociaux en matière de déficience se poursuivent, cela en vue d'optimiser les interventions auprès des usagers et usagères, notamment en déficience du langage.

### Les services publics pour les personnes avec un trouble du spectre de l'autisme : des suites des deux rapports spéciaux du Protecteur du citoyen

Rappelons que le Protecteur du citoyen a rendu publics les deux rapports spéciaux suivants :

- *Pour une meilleure continuité dans les services, les approches et les rapports humains* (2009) ;
- *Les services aux jeunes et aux adultes présentant un trouble envahissant du développement : de l'engagement gouvernemental à la réalité* (2012).

Au cours de l'année 2018, tous les ministères et organismes concernés - le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, le ministère de la Famille, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ainsi que l'Office des personnes handicapées du Québec - ont livré le bilan de leurs réalisations à la suite des recommandations de ces deux rapports. Le Protecteur du citoyen prend acte des actions entreprises, dont la plupart résultent de la concertation entre les divers acteurs.

En matière d'éducation, depuis la rentrée scolaire 2018, d'importantes avancées ont été réalisées. Ainsi, les parents des enfants visés peuvent désormais compter sur une harmonisation des exigences des réseaux de l'éducation et de la santé

pour l'obtention ou la confirmation d'un diagnostic de trouble du spectre de l'autisme. Concrètement, cela signifie que les parents dont l'enfant entre à l'école n'ont plus - comme c'était le cas jusqu'alors - à refaire de nombreuses démarches assorties de longs délais pour obtenir la confirmation médicale d'un spécialiste au regard d'un diagnostic obtenu durant la période préscolaire. Il s'agit là d'un réel progrès pour ces parents, qui doivent effectuer toutes ces démarches avant la première rentrée de leur enfant à l'école. En milieu scolaire, cela a pour effet que l'évaluation de l'enfant est établie plus rapidement, ce qui lui donne accès au financement des services spécialisés nécessaires.

Du côté des services de santé et des services sociaux, un nouveau programme de soutien à la famille propose des ressources et des places de répit pour les personnes avec un trouble du spectre de l'autisme et leurs proches.

L'Office des personnes handicapées, pour sa part, a créé un mécanisme permettant un accès plus direct à son offre de services de soutien. C'est là une autre amélioration majeure liée aux recommandations du Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen demeurera vigilant quant à la réalisation de plusieurs autres mesures dont l'échéancier peut aller jusqu'en 2022, par exemple celles qui découlent du *Plan d'action sur le trouble du spectre de l'autisme 2017-2022: Des actions structurantes pour les personnes et leur famille*. Il est question ici :

- De mesures visant à réduire des ruptures de services ;
- De l'adoption de lignes directrices ministérielles pour l'organisation d'activités de jour destinées aux personnes avec un trouble du spectre de l'autisme ;
- De la création de nouvelles places pour des activités de jour ;
- De l'évaluation des besoins en hébergement pour les personnes présentant un trouble du spectre de l'autisme.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen demeure attentif à la progression des travaux du Comité interministériel sur l'harmonisation des programmes de soutien

à la famille, qui ont conduit à l'élaboration d'un formulaire unique d'admissibilité de l'enfant. Le formulaire doit encore être mis en place dans tous les ministères concernés. Ce nouvel outil devrait diminuer l'ampleur des démarches d'accès aux programmes destinés aux personnes handicapées.

Il accorde aussi la plus grande attention à la mise en œuvre du plan d'action de Retraite Québec visant à améliorer l'accès au Supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels.

Le Protecteur du citoyen suit également la redéfinition de la fonction d'intervenant pivot en contexte intersectoriel, c'est-à-dire quand plus d'un ministère ou organisme est concerné, ou encore plus d'un service à l'intérieur d'une même administration. Redéfinir cette fonction de première importance permettra d'éviter la multiplication des démarches que doivent engager les citoyens et citoyennes et assurera une meilleure complémentarité des services pour les personnes présentant un trouble du spectre de l'autisme et leurs proches.



Les rapports du Protecteur du citoyen sont accessibles sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).

## Jeunes en difficulté

### La sécurité des jeunes hébergés en centre de réadaptation

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a constaté que les services offerts dans les centres de réadaptation pour jeunes en difficulté présentent des lacunes importantes. Il a, entre autres, observé des manquements dans la gestion du risque suicidaire, dans l'application des mesures de contrôle et dans la gestion de la médication.

Par exemple, il arrive que le risque suicidaire des jeunes ne fasse pas l'objet d'une détection adéquate parce que des intervenants devant participer à l'évaluation de ce risque ne sont pas interpellés ou le sont tardivement. En conséquence, la mise en place du niveau de surveillance approprié tarde. Le Protecteur du citoyen a également constaté que, dans d'autres situations concernant la gestion des comportements d'un jeune, des mesures de contrôle avaient été appliquées de façon démesurée, sans plan d'intervention élaboré au préalable.

Le Protecteur du citoyen a noté que, dans certains centres, il n'existe aucune politique ou procédure pour guider les intervenants et intervenantes quant à leurs rôles respectifs, ou encore qu'elles sont désuètes ou en voie d'être adoptées. Précisons que les fusions d'établissements en 2015 ont entraîné une mise en commun des politiques et des procédures. Depuis lors, les ajustements qui en découlent n'ont pas nécessairement été faits. Des documents doivent donc encore être mis à jour. Il est d'autant plus important de préciser les rôles des différents intervenants et intervenantes que, dans ces centres, le personnel responsable d'assurer un milieu de vie sécuritaire aux jeunes hébergés connaît un fort taux de roulement.

## ACCROÎTRE LA SURVEILLANCE DES JEUNES QUI PRÉSENTENT UN RISQUE SUICIDAIRE



Les parents d'un adolescent confié à un centre de réadaptation pour jeunes en difficulté avisent les intervenants qu'ils sont inquiets pour leur enfant, qui vit une rupture amoureuse. Aucun intervenant ou intervenante ne rencontre ce dernier pour s'enquérir de son état émotif et dépister ses idéations suicidaires. En moins de 48 heures, le jeune fait deux tentatives de suicide. C'est seulement après la seconde tentative que le personnel communique avec l'infirmière responsable d'évaluer le risque suicidaire et d'élaborer le plan de traitement approprié.

La plainte des parents au Protecteur du citoyen porte sur le manque de surveillance accordée à leur enfant dans les circonstances.

L'enquête a révélé l'absence d'une procédure détaillée et mise à jour selon les bonnes pratiques en cas de risque suicidaire. Le Protecteur du citoyen a recommandé au centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) :

- D'élaborer et de diffuser une telle procédure d'intervention ;
- De s'assurer que chaque intervenante et intervenant est formé au rôle que lui assigne la procédure et qu'il peut donc l'assumer.

L'établissement a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen. Celles-ci sont en suivi d'implantation.

## La gestion des contacts supervisés entre un parent et son enfant

En protection de la jeunesse, des services de supervision des contacts entre un parent et son enfant peuvent être mis en place quand aucune autre solution ne peut assurer un contexte de rencontre approprié et sécuritaire. Ces services ont pour but de maintenir la relation dans le meilleur environnement possible. Ils permettent également à l'intervenante ou à l'intervenant présent lors des rencontres d'observer l'interaction entre le parent et l'enfant et d'en faire rapport. Ces contacts découlent généralement d'une ordonnance du tribunal qui en fixe les modalités.

Le Protecteur du citoyen a constaté des difficultés de gestion de ces contacts dans certains établissements en raison d'une pénurie de personnel et de facteurs d'ordre logistique et organisationnel. De telles difficultés font en sorte que des contacts entre parents et enfants sont annulés ou doivent être remis. Les établissements peuvent ainsi se retrouver en bris d'ordonnance de la cour. Ces situations affectent durement des familles qui sont déjà fragilisées par les événements.

## ASSURER LA TENUE DES CONTACTS SUPERVISÉS SELON LA FRÉQUENCE ÉTABLIE



Alors qu'il a droit à un contact supervisé avec son enfant une fois par semaine, un père subit régulièrement un report ou une annulation des rencontres prévues.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que d'autres parents avaient connu des problèmes similaires avec le même centre jeunesse, lui-même aux prises avec un manque de personnel stable.

Au moment de l'intervention du Protecteur du citoyen, le CISSS responsable du centre jeunesse

avait déjà instauré un plan d'action pour améliorer la situation. Les dispositions de ce plan visent l'embauche de personnel supplémentaire apte à superviser ces rencontres. Considérant qu'il est de première importance que les parents et les enfants puissent bénéficier des conditions appropriées pour se voir, le Protecteur du citoyen a recommandé au CISSS d'effectuer un suivi étroit de la mise en œuvre de son plan d'amélioration de la situation. Cette recommandation a été implantée à la satisfaction du Protecteur du citoyen.

## La révision de la contribution financière au placement des enfants mineurs : des suites du rapport spécial du Protecteur du citoyen

En mars 2013, le Protecteur du citoyen a publié un rapport spécial concernant des iniquités dans le mode de calcul et de perception de la contribution financière au placement qui est exigée des parents dont l'enfant vit en milieu d'hébergement substitut. À cette occasion, le Protecteur du citoyen a formulé 11 recommandations, adressées pour la plupart au ministère de la Santé et des Services sociaux. Ce dernier est responsable de l'application de l'encadrement légal et réglementaire qui détermine le calcul de cette contribution.

Durant les six dernières années, le Ministère et ses partenaires - soit le ministère des Finances et Retraite Québec - ont multiplié les travaux visant à répondre aux recommandations du Protecteur du citoyen. Toutefois, les autorités ministérielles n'ont pris aucune décision de mise en œuvre. Pourtant, selon l'information transmise au Protecteur du citoyen en 2018, le Ministère privilégie toujours, comme convenu en février 2016 avec le ministère des Finances, une révision de la contribution financière des parents qui repose sur les orientations suivantes :

- Cesser d'exiger toute contribution financière de la part des parents dont les revenus sont inférieurs au seuil minimum ;
- Cesser de considérer le versement de la contribution parentale à titre de condition obligatoire à l'obtention du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants ;
- Cesser de verser le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants aux parents dont l'enfant est placé de façon permanente et dont ils n'ont donc plus la charge.

En mai 2018, aucune décision n'était prise au sujet d'éventuelles modifications législatives et réglementaires en vue de la refonte du mode de calcul et de perception de la contribution parentale. Dès lors, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère d'adopter des mesures transitoires pour exclure des revenus utilisés aux fins du calcul de la contribution la pension alimentaire versée à la conjointe ou au conjoint et la prestation spéciale pour enfant handicapé. En octobre 2018, le Ministère a donné suite à sa demande. Les correctifs ont cependant une portée limitée et ne peuvent se substituer à une révision globale du mode de calcul et de perception de la contribution financière des parents.

Le Protecteur du citoyen continue de recevoir des plaintes faisant état de préjudices dont il est question dans son rapport spécial. Après enquête, il a, entre autres exemples, constaté que des enfants placés en ressource d'hébergement passaient en réalité la majeure partie du temps dans leur famille, ce qui représentait un progrès qu'encourageaient les intervenants. Or, la contribution financière que devaient fournir les parents pour le placement de leur enfant n'était pas ajustée en conséquence.

Considérant qu'il est pressant d'agir, le Ministère et ses partenaires, s'appuyant sur les nombreux travaux qu'ils ont eux-mêmes réalisés ces dernières années, doivent apporter les changements durables qui s'imposent.



Le rapport du Protecteur du citoyen est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).

## Régie de l'assurance maladie du Québec

### L'accès à l'assurance maladie pour les enfants nés au Québec de parents au statut migratoire précaire

Bien qu'ils soient nés au Québec, et de ce fait citoyens canadiens, des enfants de parents au statut migratoire précaire ne sont pas admissibles au régime public d'assurance maladie. Pourtant, ces enfants résident au Québec au sens de la *Loi sur l'assurance maladie* et du *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec*.

Dans un rapport rendu public en mai 2018, le Protecteur du citoyen constate que la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) lie l'admissibilité de ces enfants au statut migratoire de leurs parents. Cela constitue selon lui une interprétation restrictive, voire erronée, de la *Loi* et du *Règlement*. D'après le Protecteur du citoyen, la *Loi* permet de rendre ces enfants admissibles dès leur naissance lorsqu'ils sont établis au Québec, et ce, même quand leurs parents n'y sont pas domiciliés.

Si les parents en situation d'immigration précaire ne sont pas en mesure d'assumer les frais de soins de santé, ce qui est souvent le cas, les enfants visés par le statut migratoire de ceux-ci risquent d'être privés de services de santé et de services sociaux dont ils ont besoin. Or, le fait de ne pouvoir rencontrer un médecin lorsque c'est nécessaire peut, dans bien des cas, mener à une aggravation d'un symptôme - fièvre ou autre - et entraîner des problèmes beaucoup plus importants par la suite. Les conséquences sur eux peuvent être physiques et psychologiques, et nuire à leur intégration à l'école et à la communauté.

Le Protecteur du citoyen comprend que la RAMQ fasse preuve de toute la vigilance nécessaire pour s'assurer de réserver la gratuité des soins de santé aux personnes admissibles. Il constate à ce propos que la *Loi* et le *Règlement* applicables fournissent à la RAMQ les outils nécessaires pour contrer les abus. À titre d'exemple, toute personne assurée est soumise au *Règlement*, notamment en ce qui concerne la durée maximale d'un séjour hors Québec.

En application du cadre législatif et réglementaire en vigueur et en vertu des engagements internationaux du Canada et du Québec en matière de droits de l'enfant, le Protecteur du citoyen a recommandé à la RAMQ et au ministère de la Santé et des Services sociaux de considérer ces enfants comme des personnes assurées. Le Protecteur du citoyen

a aussi recommandé à la RAMQ des correctifs auxquels l'organisme a accepté de donner suite. Ces correctifs consistent à prendre les mesures nécessaires afin que :

- Toute naissance déclarée au Directeur de l'état civil entraîne une étude de l'admissibilité de l'enfant ;
- Tout dossier d'admissibilité fasse l'objet d'une décision écrite qui, dans le cas d'un refus, sera assortie de ses motifs ;
- L'information transmise dans le cadre des demandes d'accès au régime public demeure strictement confidentielle et soit utilisée aux seules fins de l'admissibilité d'un enfant à la couverture de l'assurance maladie du Québec.

En ce qui concerne la première recommandation, bien que la RAMQ refuse toujours de reconnaître l'admissibilité des enfants concernés au régime public, un comité interministériel a été mis en place à la demande de la ministre de la Santé et des Services sociaux afin d'évaluer notamment la couverture de soins de santé à offrir à ces enfants. Les recommandations de ce comité sont attendues à l'automne 2019. Entre-temps, et comme le lui permet la *Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux*, la ministre peut exercer son pouvoir discrétionnaire afin d'autoriser, de façon exceptionnelle, la délivrance d'une carte d'assurance maladie.

## RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'ACCÈS AU RÉGIME PUBLIC DE SANTÉ POUR LES ENFANTS NÉS AU QUÉBEC DE PARENTS AU STATUT MIGRATOIRE PRÉCAIRE

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande à la Régie de l'assurance maladie du Québec :

- De donner plein effet aux dispositions de la *Loi sur l'assurance maladie* et du *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec* en considérant comme une personne qui réside au Québec, aux fins de l'admissibilité au régime public de soins de santé, tout enfant mineur non émancipé qui :
  - est né au Québec,
  - y demeure de façon habituelle,
  - y est présent plus de 183 jours par année civile.

### Réponse du ministère de la Santé et des Services sociaux

«Le MSSS est sensible aux préoccupations relatives au régime public de santé pour les enfants nés au Québec de parents au statut migratoire précaire. Considérant qu'il s'agit d'un phénomène récent et difficile à chiffrer, le MSSS a récemment mandaté un comité de travail interministériel coordonné par la RAMQ pour documenter le phénomène, proposer des pistes de solutions et identifier les impacts potentiels de cette couverture. Un rapport préliminaire est attendu à l'automne 2019.»



## Le lien administratif qu'a un enfant majeur avec son parent « porteur d'adresse »

Au Québec, lors d'un déménagement, il est obligatoire de communiquer sa nouvelle adresse à différents services publics. Pour ce faire, la personne peut utiliser le Service québécois de changement d'adresse. Le changement de l'adresse du domicile est alors enregistré automatiquement par quelques ministères et organismes. C'est notamment le cas pour la RAMQ. À des fins administratives, la RAMQ a créé un indicateur appelé « porteur d'adresse » qui vise à lier une personne, souvent mineure, à la personne avec qui elle vit. Ces personnes ont ainsi, administrativement, la même adresse. Règle générale, c'est à la mère que l'enfant est lié administrativement.

Le Protecteur du citoyen a constaté que lors d'un changement de domicile, la modification apportée par le parent porteur d'adresse auprès de la RAMQ avait pour effet de changer automatiquement l'adresse de ses enfants même si ces derniers étaient majeurs. De plus, puisque ces jeunes n'avaient pas à donner leur autorisation pour que la modification soit effectuée, ils n'en étaient pas informés. Dans les faits, quand les enfants ne déménageaient pas au même lieu que le porteur d'adresse, cela pouvait causer des problèmes dans les communications avec l'organisme, notamment pour la réception d'une carte d'assurance maladie

en temps voulu ou pour l'accès à des soins ou à des services.

Par ailleurs, les conséquences de cette désignation du parent porteur d'adresse par la RAMQ lors d'un déménagement s'étendaient à d'autres ministères et organismes, dont le Directeur général des élections pour la détermination du bureau de vote en prévision du scrutin. C'est en effet sur la base des informations fournies par la RAMQ que l'organisme constitue ses propres données. La seule façon pour un jeune de faire enregistrer une adresse différente de celle de son parent était d'en aviser la RAMQ, formalité peu connue d'une majorité de gens.

Au moment où le Protecteur du citoyen est intervenu, la RAMQ était au courant de la situation. Aucune statistique concernant le nombre de cas visés n'était disponible et aucun correctif n'avait été mis en place. À la demande du Protecteur du citoyen, la RAMQ s'est engagée à apporter des modifications à son système informatique. Les changements ont été implantés à l'automne 2018 de façon à rendre indépendante du parent l'adresse d'un jeune qui atteint l'âge de 18 ans. C'est à ce dernier que revient désormais la responsabilité de signaler tout changement d'adresse à la RAMQ.

## Santé mentale

### L'utilisation de substances chimiques comme mesure de contrôle

Les substances chimiques à titre de mesure de contrôle sont définies comme un moyen de limiter la capacité d'action d'une personne en lui administrant un médicament. Ces mesures peuvent être utilisées envers des personnes à risque de s'infliger des lésions ou d'en infliger à autrui, et ce, dans un contexte de réel danger. Tout comme pour l'isolement ou les contentions physiques, on ne doit y recourir que si d'autres options ont été tentées et ont échoué. De plus, l'usage de contentions chimiques doit faire l'objet d'une mention détaillée au dossier de la personne. À cet égard, tout établissement est tenu :

- D'adopter un protocole d'application de ces mesures en tenant compte des orientations ministérielles ;
- De diffuser ce protocole auprès des usagers ;
- De procéder à une évaluation annuelle de l'application de ces mesures.

Depuis 2015, le *Cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'application des mesures de contrôle* du ministère de la Santé et des Services sociaux intègre la notion de substance chimique. Le Protecteur du citoyen constate que certains établissements qui se servent des médicaments à titre de mesure de contrôle n'encadrent toujours pas leur utilisation, et ce, plus de quatre ans après que le Ministère se fut prononcé sur la question.

Par ailleurs, même si le tribunal intervient par ordonnance pour autoriser l'utilisation d'une mesure de contrôle envers une personne, les modalités et exigences définies par le *Cadre de référence* continuent d'avoir cours. L'ordonnance ne vient que pallier l'absence de consentement, normalement nécessaire pour l'application de toute mesure de contrôle dans un contexte planifié. Le Protecteur du citoyen a observé cette année qu'il n'y avait pas toujours eu application systématique, dans le respect de la loi, des mesures de contrôle.

## ENCADRER L'APPLICATION DES MESURES DE CONTRÔLE DANS LE RESPECT DE L'USAGÈRE ET DE LA LOI



Une usagère s'est plainte au Protecteur du citoyen après qu'on lui eut administré un médicament contre son gré à titre de mesure de contrôle. L'établissement ne disposait d'aucun document encadrant l'utilisation d'une telle substance. Ainsi, les membres du personnel n'avaient pas à remplir un formulaire de déclaration de l'utilisation d'une substance chimique à titre de mesure de contrôle. Ils se contentaient de mentionner par une note au dossier qu'ils y avaient eu recours. De même, aucune indication dans le même dossier ne venait indiquer que d'autres mesures avaient d'abord été tentées et avaient échoué.

De l'avis du Protecteur du citoyen, sans un protocole encadrant l'utilisation de ces mesures et sans le formulaire de déclaration, un établissement ne peut faire un suivi rigoureux des contrôles appliqués.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a notamment recommandé à l'établissement :

- De baliser l'utilisation des substances chimiques dans son propre protocole d'utilisation des mesures de contrôle ;
- De rendre disponibles des formulaires de déclaration de l'utilisation d'une mesure de contrôle qui incluent les substances chimiques ;
- De s'assurer de la consignation de toute utilisation des mesures de contrôle au dossier de la personne.

L'établissement a accepté de donner suite aux recommandations du Protecteur du citoyen. Leur implantation est en cours.

### Les maisons de chambres privées pour une clientèle présentant des problèmes de santé mentale

Alors que des résidences privées offrent des chambres et des services à une clientèle vulnérable dont une part présente des problèmes de santé mentale, aucune certification du Ministère n'est exigée pour encadrer ce type de ressource. Il s'ensuit que certains propriétaires de maisons de chambres peuvent être négligents dans les services proposés à leurs résidents et résidentes (repas, buanderie, entretien ménager, distribution de médicaments).

Il faut savoir que les personnes dans cette situation préfèrent parfois vivre dans un tel milieu de vie lacunaire, mais sans règles strictes ni obligations particulières. Le fait de séjourner dans des endroits du genre leur évite l'itinérance sans leur imposer un encadrement aussi structuré que dans une ressource d'hébergement public.

Le Protecteur du citoyen n'a pas compétence pour intervenir dans les maisons de chambres privées. Toutefois, plusieurs des personnes qui y habitent reçoivent des services d'un centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS), d'un centre

intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS), de cliniques ou d'organismes du milieu. Certaines sont également prises en charge par le Curateur public. C'est à travers ces différents intervenants que le Protecteur du citoyen a réalisé des enquêtes sur l'environnement et les conditions de vie de ces personnes.

Le plus souvent, le Protecteur du citoyen a constaté que les intervenants sont soucieux de la qualité du milieu de vie dans lequel évoluent les usagers et usagères. Certains effectuent des visites à domicile et n'hésitent pas à interpeller les propriétaires et le personnel des maisons de chambres pour tenter d'obtenir des améliorations quant aux lieux et aux services. Aucune directive, cependant, ne leur impose de colliger à un seul endroit les données recueillies. Il existe donc peu d'information concernant ce type de ressource qui puisse être partagés entre les établissements et les différents partenaires pour permettre une action concertée. Le partage d'information fait partie des recommandations du Protecteur du citoyen au Ministère et aux établissements.

## ASSURER UNE MEILLEURE VIGILANCE À L'ÉGARD DES MAISONS DE CHAMBRES



À la suite de renseignements alertant sur la façon dont les propriétaires d'une maison de chambres privée prenaient en charge les résidents et résidentes, le Protecteur du citoyen a décidé de mener une enquête.

Étant donné qu'il n'a pas compétence sur les maisons de chambres privées, il s'est penché sur la qualité des soins et des services offerts par le réseau de la santé et des services sociaux. Il s'est intéressé également au rôle du Curateur public du Québec, celui-ci étant responsable de la protection de plusieurs personnes vivant dans la maison de chambres problématique.

L'enquête a révélé que cet endroit était bien connu des intervenants. Par conséquent, la majorité n'y dirigeait pas de nouveaux usagers ou usagères. Toutefois, aucune communication ne permettait la mise en commun d'informations à ce sujet entre les intervenants et les instances.

Selon le Protecteur du citoyen, le personnel du réseau de la santé et des services sociaux qui donne des services dans ces milieux de vie est généralement bien placé pour être témoin des atteintes à la sécurité et aux droits de la clientèle.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a formulé à plusieurs partenaires, dont le ministère de la Santé et des Services sociaux, les établissements visés (CISSS, CIUSSS) et le Curateur public, les recommandations suivantes :

- Se montrer vigilants à l'égard des conditions de vie des personnes habitant ce type de ressource ;
- Pour les établissements, mettre en place un processus de consignation et de mise en commun des renseignements fournis par le personnel affecté à ces maisons de chambres ;
- Effectuer un suivi des situations problématiques afin de tenter de remédier aux lacunes détectées dans de tels endroits ;
- Informer le Curateur public du suivi des personnes sous sa protection qui vivent dans une maison de chambres.

Le Ministère ainsi que les instances et l'organisme visé ont accepté d'implanter les recommandations du Protecteur du citoyen.

### Les délais de recours au TAQ pour contester le maintien d'une garde forcée : des suites du rapport spécial du Protecteur du citoyen

En octobre 2018, le Protecteur du citoyen a publié un rapport spécial sur les longs délais du Tribunal administratif du Québec (TAQ) dans le traitement des requêtes de personnes qui contestent le maintien de leur garde dans un établissement de santé.

Une personne dont l'état mental présente un danger pour elle-même ou pour autrui peut, à la suite d'une ordonnance de la Cour du Québec, être gardée contre son gré dans un établissement de santé. Si elle veut contester le maintien de cette garde, elle peut s'adresser au TAQ, qui doit instruire et juger d'urgence sa requête.

Dans son rapport, le Protecteur du citoyen constatait que les longs délais du TAQ dans le traitement des requêtes limitent l'accessibilité réelle à ce recours prévu par la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*. De tels retards en font un recours qui n'est souvent que théorique. Pour renforcer le respect des droits des personnes ainsi mises sous garde et améliorer l'accès au TAQ, le Protecteur du citoyen formule sept recommandations qui, selon les enjeux soulevés, s'adressent au ministère de la Santé et des Services sociaux ou au TAQ. Ces recommandations préconisent :

1. D'améliorer la formation du personnel des établissements de santé au sujet de l'encadrement légal des gardes en établissement ;
2. D'améliorer l'information sur les recours que peut exercer une personne sous garde ;
3. De confirmer rapidement, aux personnes qui contestent le maintien de leur garde, la réception de leur requête ;
4. De favoriser l'utilisation de la visioaudience pour entendre les causes ;
5. De documenter les motifs du report d'une date d'audience ou d'une interruption du traitement d'une requête ;
6. De documenter les causes des délais pour s'y attaquer efficacement ;
7. De fournir aux personnes qui s'estiment lésées par les délais de traitement du TAQ l'information sur le recours au Protecteur du citoyen.

En cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que les changements de pratiques au TAQ ont permis de réduire la durée du traitement

de certaines requêtes, le délai moyen pour tenir une première audience étant passé de 14,5 jours en 2016-2017 à 10,5 jours en 2017-2018. Dès le dépôt du rapport, le TAQ a accepté l'ensemble des recommandations et pris des engagements fermes. Ceux-ci visent à réduire ses délais de traitement et à mettre en place de nouveaux moyens lui permettant d'entendre des requêtes en toute urgence lorsque c'est nécessaire. Il a également modifié une section de son site Web et sa procédure de réception des requêtes en vue d'améliorer les informations transmises à la personne requérante. De plus, le Protecteur du citoyen salue la volonté du TAQ de consigner les différentes étapes du traitement des requêtes dans l'optique d'améliorer ses pratiques et de favoriser l'accès à ce recours pour les personnes sous garde.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux a lui aussi accepté de donner suite aux recommandations qui lui ont été adressées. D'ici 2020, il compte offrir au personnel des établissements de santé une formation portant sur l'application de la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*. Le Ministère informera également les commissaires aux plaintes et à la qualité des services ainsi que divers intervenants de la possibilité, pour la personne qui conteste le maintien de sa garde, de recourir au Protecteur du citoyen en cas d'insatisfaction quant au traitement administratif de sa requête par le TAQ.

Bien qu'il soit globalement satisfait des engagements pris ainsi que des mesures annoncées et des mesures implantées, le Protecteur du citoyen suivra avec attention la finalisation des travaux amorcés par le TAQ et le Ministère.



Le rapport du Protecteur du citoyen est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).

## Santé physique

### L'évaluation à l'urgence

Lorsqu'une personne arrive à l'urgence d'un hôpital, son état de santé est évalué par un membre du personnel infirmier. Questionnée par celui-ci, la personne précise les motifs de sa visite, ses éventuelles allergies, ses antécédents médicaux et sa médication. L'infirmière ou l'infirmier doit aussi

prendre ses signes vitaux, lui faire un examen physique et lui attribuer un niveau de priorité de 1 à 5 (correspondant à une prise en charge allant d'immédiate à non urgente). Le délai d'attente varie notamment selon ce niveau de priorité.



## ASSURER UNE ÉVALUATION RIGoureuse DE LA CONDITION DE LA PERSONNE



Une personne mineure est vue au triage de l'urgence et ses parents dressent un portrait de ses symptômes: vomissements, difficulté à respirer, fièvre, refus de s'alimenter. Le membre du personnel infirmier au triage lui attribue un niveau de priorité 3 (urgent). Par la suite, les délais de prise en charge s'allongent. L'enfant est vu et finalement soigné, mais ses parents estiment que l'évaluation au triage a présenté de graves lacunes.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le membre du personnel infirmier au triage a mené une évaluation incomplète de la situation de l'enfant et n'a pas consigné tous les renseignements pertinents. De plus, se trompant sur son âge, il ne lui a pas attribué la bonne cote de priorité (le cas

de l'enfant aurait dû être classé très urgent, au lieu d'urgent]. Lors de la réévaluation de son état par le personnel infirmier après une période d'attente, ces paramètres n'ont pas été vérifiés, d'où le maintien d'un niveau de priorité inexact.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'établissement a accepté de lui transmettre tous les trois mois le résultat des analyses de dossiers sur la collecte de données cliniques au triage. De cette façon, le Protecteur du citoyen peut s'assurer de l'amélioration des évaluations au triage. Il a également revu avec les membres du personnel infirmier visés les éléments de pratique à améliorer en matière de triage.

### Les chutes d'usagers et d'usagères lors de l'attente à l'urgence

En milieu hospitalier, lorsqu'une personne est retrouvée au sol, la situation est assimilée à une chute. Une évaluation complète de la condition de la personne doit être faite, ce qui comprend le dépistage de son risque de faire à nouveau une chute et la mise en place de mesures de prévention adaptées à son cas. Cette évaluation doit être effectuée même dans le contexte d'une salle d'urgence.

## FORMER LE PERSONNEL CONCERNANT LES CHUTES À L'URGENCE



Un homme âgé se présente à l'urgence d'un hôpital pour de forts maux de tête, une perte de mobilité, des difficultés d'élocution et des vomissements. Après avoir été évalué au triage, il retourne dans la salle d'attente. Dans les heures qui suivent, l'homme demande en vain d'être réévalué, car ses malaises persistent. Il est ensuite trouvé à deux reprises au sol de la salle de toilettes par le personnel infirmier. Après ses deux chutes, il est placé sur une civière, dans l'attente d'être vu par un médecin.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'un programme de prévention des chutes et un document précisant le rôle de chaque membre du personnel étaient en vigueur au sein de l'établissement. De plus, les pratiques du personnel devaient normalement s'appuyer sur une règle de soins infirmiers concernant les interventions lors d'un tel événement. Toutefois, le dépistage systématique du risque de chute auprès de toute personne se présentant à l'urgence n'était pas effectué, même s'il était prévu.

Le Protecteur du citoyen a également constaté que la condition de l'usager après ses deux chutes n'était pas décrite dans son dossier. De son côté, l'infirmière responsable de surveiller l'usager après la première chute de façon que le problème ne se répète pas n'avait pas la disponibilité nécessaire pour le faire. Enfin, le formulaire sur l'évaluation et sur le suivi après une chute n'était pas utilisé comme prévu par les directives internes.

Sur le plan de la formation, le personnel concerné a fait savoir au Protecteur du citoyen qu'il ignorait qu'un suivi devait être effectué après une chute à l'urgence.

Estimant que l'usager n'avait pas bénéficié de la vigilance professionnelle nécessaire, le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de donner aux infirmiers et infirmières de l'urgence la formation requise sur, notamment :

- Le dépistage du risque de chute ;
- Les mesures préventives ;
- L'évaluation de la personne après une chute et le suivi nécessaire ;
- Les notes au dossier.

L'établissement a accepté et implanté les recommandations du Protecteur du citoyen.

### L'usage de la demi-porte comme mesure de contrôle

Dans tout établissement, le recours aux mesures de contrôle doit être réservé aux personnes à risque de s'infliger des lésions ou d'en infliger à autrui. L'utilisation de ces mesures doit être minimale et exceptionnelle en plus de tenir compte de l'état physique et mental de la personne. Entre autres mesures, la demi-porte, parfois utilisée, permet la surveillance nécessaire. Le dispositif peut toutefois comporter des risques de blessures pour l'usager ou l'usagère. Selon le ministère de la Santé et des Services sociaux, cette solution ne doit être envisagée que si l'on ne dispose d'aucun autre moyen approprié.

## UTILISER LA DEMI-PORTE DANS LES RÈGLES ET AVEC LES PRÉCAUTIONS REQUISES



Une personne âgée atteinte de la maladie d'Alzheimer est hospitalisée. Alors qu'elle a des comportements d'errance et d'agressivité envers son entourage, on doit limiter ses déplacements. Avec le consentement de ses proches, le personnel utilise la demi-porte. Dans son dossier, il est précisé que la mesure peut être appliquée à raison d'un maximum d'une heure consécutive. Or, la personne enjambe régulièrement la demi-porte, avec le risque de se blesser. En raison du danger et du peu d'efficacité de la mesure de contrôle, les proches font savoir au personnel qu'ils ne sont plus d'accord avec son utilisation. Malgré cela, on continue d'y avoir recours, et même au-delà de l'heure consécutive prescrite. S'ajoutent d'autres mesures de contrôle (ridelles, ceinture abdominale, injections de médicaments). La famille porte plainte au Protecteur du citoyen.

L'enquête a confirmé l'utilisation excessive de la demi-porte, au surplus sans le consentement de la famille. Il en est aussi ressorti que les intervenants recouraient systématiquement à cette pratique pour calmer les comportements problématiques de la personne plutôt que d'en chercher les causes. Dans ce contexte, l'utilisation de cette mesure n'avait pas été réévaluée et l'on n'avait pas tenu compte

du risque de chute associé. Par ailleurs, le personnel manquait nettement de ressources pour faire face aux besoins de la personne.

Le Protecteur du citoyen a notamment recommandé à l'établissement :

- De s'assurer de la mise en place de plans d'intervention adaptés à l'état clinique des personnes ;
- De former le personnel concernant les symptômes comportementaux et psychologiques de la démence.

Il a aussi recommandé à l'établissement de rappeler au personnel d'obtenir et de consigner le consentement du patient ou de son représentant avant de recourir aux mesures de contrôle, et de respecter les modalités d'application ou de retrait de ces mesures. Un rappel aux infirmières et infirmiers a aussi été recommandé concernant les conditions d'utilisation des demi-portes, la surveillance nécessaire à effectuer ainsi que la réévaluation de la mesure en fonction de l'évolution de l'état de la personne.

L'établissement a accepté d'implanter les recommandations du Protecteur du citoyen.

## La prise en charge des défunts

Lors d'un décès à l'hôpital, le personnel infirmier procède à certaines interventions dans le respect de la dignité du défunt (hygiène, retrait d'un cathéter ou d'une aide à la respiration, notamment).

De plus, les volontés de la famille et des proches doivent être prises en compte autant que possible. Un moment doit leur être laissé pour vivre le deuil dans l'intimité.

## RESPECTER LA PERSONNE DÉCÉDÉE ET SES PROCHES



Les membres d'une famille ont rapporté au Protecteur du citoyen qu'immédiatement après le décès de leur père à l'hôpital, le personnel avait exercé sur eux des pressions pour qu'ils communiquent rapidement avec l'entreprise funéraire afin que le corps soit déplacé le plus vite possible. De plus, c'est en présence des proches que le personnel avait effectué les soins d'usage, de façon incomplète et avec brusquerie (les cathéters ont été arrachés rapidement et le défunt a failli tomber du lit).

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la période fixée par l'établissement pour permettre aux proches d'être auprès du défunt à l'hôpital ne

pouvait dépasser quatre heures. Il était prévu également que le personnel incite la famille à attendre à l'extérieur de la chambre lors de la préparation du corps, cela pour lui éviter des moments difficiles, notamment lors du retrait d'équipements médicaux. Enfin, les vêtements et la culotte d'incontinence souillés devaient être changés par le personnel. Cela n'avait pas été fait.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de mettre le personnel concerné au fait de ses différents manquements (attitude, lacunes quant aux derniers soins). L'établissement a accepté et implanté les recommandations du Protecteur du citoyen.

## Le calcul du délai d'attente en chirurgie

Pour chaque personne qui doit être opérée de façon non urgente, le délai d'attente débute généralement lorsque le chirurgien prend la décision de pratiquer l'intervention. Lorsque le responsable de l'inscription reçoit la demande pour la tenue de

l'opération, il doit placer le nom de la personne sur une liste d'attente. L'inscription d'une période de non-disponibilité de l'utilisateur ou de l'utilisatrice pour des raisons personnelles reporte d'autant la date de l'intervention.



### CONSIGNER AVEC RIGUEUR LES PÉRIODES DE NON-DISPONIBILITÉ



Une personne qui doit subir une chirurgie apprend du médecin qu'elle sera opérée en février, soit dans quatre mois. En mars, soit après cinq mois, elle est toujours sans nouvelles et communique avec le service de chirurgie. On lui répond que son nom figure bel et bien sur la liste d'attente, mais que, selon son dossier, elle n'était pas disponible avant février, c'est-à-dire le mois où elle était censée être opérée. Cela a eu pour effet de reporter sa chirurgie.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que l'établissement ne respectait pas les orientations du ministère de la Santé et des Services sociaux. Selon celles-ci, le calcul du temps d'attente doit commencer au moment où le chirurgien prend la décision d'opérer la personne. Or, pour l'établissement, la période prise en compte commençait au moment envisagé par le chirurgien pour pratiquer l'intervention. Entre la date de la décision d'opérer et celle prévue pour la chirurgie, le dossier était en suspens dans le système informatique qui l'associait à une non-disponibilité personnelle de l'utilisateur ou de l'utilisatrice. La personne n'était donc pas inscrite à la liste d'attente.

Au cours de l'enquête du Protecteur du citoyen, l'établissement a fait, aux gestionnaires et au personnel concernés, un rappel au sujet de la méthode de calcul et des modalités d'inscription sur la liste d'attente conformes aux directives du Ministère.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de réviser les dossiers de tous les usagers en période de non-disponibilité personnelle et en attente d'une chirurgie non urgente afin de vérifier la validité de leur inscription et de rectifier leur position sur la liste d'attente, le cas échéant.

L'établissement a accepté d'appliquer la recommandation du Protecteur du citoyen. Ses recherches ont révélé que le nombre d'utilisateurs et d'utilisatrices en non-disponibilité s'élevait à 527. Toutes ces personnes ont été jointes et on a constaté que, de ce nombre, 244 n'auraient pas dû être considérées comme non disponibles. Un nouvel ordre de priorité a donc été adopté.

Dorénavant, au sein de cet établissement, le service de chirurgie joint toute personne dès la réception de la requête afin de vérifier sa disponibilité réelle.

# Soutien à domicile

## Une politique ministérielle qui s'éloigne année après année de la cible du chez-soi comme premier choix

*Chez soi : le premier choix*, tel est le titre d'une politique rendue publique en 2003 par le ministère de la Santé et des Services sociaux. On mettait alors l'accent sur une préférence toute naturelle des aînés et des personnes handicapées, à savoir la volonté de demeurer chez soi le plus longtemps possible plutôt que de recourir à des ressources d'hébergement. Des orientations fermes en termes de services à domicile appuyaient ce choix. Or, année après année, les actions des établissements ne suivent pas les intentions de la politique. De trop nombreuses personnes démunies n'ont pas accès aux services auxquels elles devraient avoir droit, et leurs proches s'épuisent en attendant du soutien qui ne vient pas.

Réalité démographique bien connue et recensée : le vieillissement de la population a pour effet d'augmenter la demande pour les services d'aide à domicile. Conscient de la pression que le phénomène exerce sur le réseau de la santé et des services sociaux, le Protecteur du citoyen déplore toutefois que des établissements en viennent à adopter de nouveaux critères d'exclusion pour diminuer le nombre de personnes admissibles ou l'intensité des services. Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a dû intervenir à plusieurs reprises pour rappeler à des établissements que de telles restrictions ne peuvent en aucun temps pallier le manque de ressources.

Dans le contexte actuel, l'enjeu principal est le suivant : offrir des services de façon adaptée, personnalisée et équitable, en fonction des besoins de chaque personne admissible. La politique ministérielle de soutien à domicile place cet engagement au cœur des décisions. Il est impératif d'y donner suite concrètement. Cela est d'autant plus important que le fait de ne pas répondre adéquatement à la demande d'une personne avec des incapacités importantes peut fragiliser sa situation déjà précaire et déstabiliser son réseau d'aidants.

Le Protecteur du citoyen a pris bonne note de la déclaration de la ministre de la Santé et des Services sociaux selon laquelle les établissements doivent cesser toute coupe en soutien à domicile et répondre à la demande.

Par ailleurs, le budget du gouvernement du Québec présenté le 21 mars 2019 attribue aux soins et services à domicile des sommes annuelles supplémentaires, soit 80 millions de dollars en 2018-2019 et 280 millions de dollars en 2019-2020. Il s'agit là d'un engagement financier majeur qui ouvre la porte aux améliorations que recommande le Protecteur du citoyen depuis plusieurs années. Ce dernier sera d'ailleurs particulièrement attentif aux retombées de ces investissements afin de s'assurer que les engagements des autorités se concrétisent au profit des usagers et usagères dont la condition requiert des services de soutien à domicile.

## OFFRIR DES SERVICES CONFORMES AUX ENGAGEMENTS



Après avoir pris connaissance des balises de soutien à domicile à l'intérieur d'un établissement, le Protecteur du citoyen a observé des écarts importants entre les engagements de la politique ministérielle de soutien à domicile et les services offerts. Il a donc recommandé à l'établissement :

- De cesser d'exclure les personnes dont les besoins avaient été évalués à moins de cinq heures par semaine ;
- De rétablir la gratuité des services d'aide domestique pour les personnes à faible revenu ;
- De ne plus limiter l'accès aux services aux personnes vivant seules au motif que les autres disposent du soutien de leurs proches et d'évaluer d'abord l'implication possible de ces aidants naturels avant d'appliquer une coupe de services.

L'établissement a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen et a modifié ses balises afin de se conformer à la politique du Ministère.

## La durée chronométrée de certains services à domicile

À des fins de rationalisation des dépenses, plusieurs établissements ont fixé des durées moyennes pour l'accomplissement des différentes tâches de soutien à domicile. C'est ainsi que certains d'entre eux offrent désormais des blocs d'heures d'entretien ménager à raison de 3 h 30 toutes les deux semaines. Le Protecteur du citoyen constate que pour la majorité des personnes qui ont besoin de ce type d'aide, le nombre d'heures accordé est suffisant. Il considère toutefois que d'autres types de services se prêtent moins à des normes chronométrées précises. Dans tous les cas, l'indicateur de temps :

- Ne doit jamais se substituer au jugement clinique des intervenants ;
- Doit laisser une marge de manœuvre à la personne qui donne le service de façon qu'elle effectue correctement la tâche, dans le respect de l'usager ou de l'usagère.

À cet égard, le Protecteur du citoyen juge inacceptable que certains établissements déterminent des périodes fixes pour l'accompagnement des personnes à la toilette. Une telle façon de faire brime les droits de la personne à des services de qualité, en plus de faire porter aux intervenants l'odieux d'appliquer la norme.



## PERSONNALISER LES SERVICES



À la suite de l'application de critères de temps rattachés aux soins à domicile, une personne lourdement handicapée a vu le temps alloué pour être accompagnée à la toilette considérablement écourté, celui-ci étant passé de 30 à 10 minutes. L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la nouvelle norme était non seulement incompatible avec la routine de la personne, mais également une source de stress pour elle. Tenant compte de l'incapacité de l'usagère de modifier ses habitudes à cet égard - ce que sont venus confirmer les intervenants -, le Protecteur du citoyen a recommandé de revenir à une évaluation plus personnalisée du temps nécessaire à la personne. L'établissement a accepté d'adopter une vision plus souple des services requis et a réalloué le temps nécessaire en tenant compte du rythme de l'usagère.

## L'adaptation des services à la réalité de nouveaux arrivants

Lorsque des personnes issues de l'immigration ont besoin de services à domicile, il arrive que des facteurs d'ordre culturel ou linguistique nuisent à la compréhension de leurs besoins par les intervenants. Inversement, de nouveaux arrivants ne comprennent pas toujours l'offre de services qui leur est présentée et ses modalités d'accès. En pareil cas, il s'avère important de prendre le temps de bien définir leurs besoins, de leur expliquer les services disponibles et la façon d'y avoir accès tout en s'assurant qu'ils ont bien compris l'offre de services proposée ainsi que les obligations s'y rattachant.

## MIEUX CERNER LES BESOINS PSYCHOSOCIAUX D'UNE FAMILLE NOUVELLEMENT ARRIVÉE AU PAYS



De nouveaux arrivants ont un enfant qui a besoin de soins considérables et estiment ne pas arriver à obtenir le soutien nécessaire de la part du centre local de services communautaires (CLSC). Ils s'en plaignent au Protecteur du citoyen, qui constate principalement des problèmes de communication entre les parents et les intervenants responsables du dossier de l'enfant. Dans les faits, plusieurs interventions ont été tentées auprès de cette famille, mais celle-ci a considéré que les services offerts étaient insuffisants ou inadaptes à ses besoins.

Tenant compte du parcours éprouvant de ces personnes pour s'installer dans leur nouvel environnement et des incertitudes qu'elles vivaient dans leur pays d'accueil, le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement d'évaluer de nouveau les besoins psychosociaux de la famille. La recommandation du Protecteur du citoyen a été acceptée. Des rencontres ont été tenues avec les parents, les gestionnaires et les intervenants concernés, en présence d'un interprète de façon à faciliter la compréhension entre toutes les personnes présentes. Un suivi hebdomadaire auprès de la famille a été mis en place et un plan de services individualisés a été élaboré en vue de mieux répondre aux besoins de l'enfant et de sa famille.

## Soutien à l'autonomie des personnes âgées

### La réorganisation des soins et des services dans les CHSLD en contexte de manque de personnel

Dans son rapport annuel 2017-2018, le Protecteur du citoyen soulevait des problèmes récurrents liés au manque de personnel affecté aux soins dans certains centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD). Cette année encore, des plaintes et des signalements ont mis en évidence les conséquences majeures qui en résultent pour les usagers et usagères. On note par exemple que des soins et des services sont annulés ou reportés. Les établissements doivent déployer des efforts constants afin de trouver des solutions à court, à moyen et à long terme pour répondre aux besoins des résidentes et des résidents comme ils sont en droit de s'y attendre dans leur milieu de vie. Ces droits sont prévus par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ainsi que par les orientations ministérielles *Un milieu de vie de qualité pour les personnes hébergées en CHSLD*.

Le Protecteur du citoyen a constaté que dans les CHSLD, les responsables doivent souvent composer avec des équipes incomplètes et réorganiser les tâches. Conscient des défis que pose la pénurie de personnel, le Protecteur du citoyen reconnaît qu'une réorganisation des soins peut s'avérer incontournable pour répondre aux besoins de base,

comme l'hygiène, la médication et l'alimentation. Cette réorganisation ne doit toutefois pas être l'unique moyen entrepris.

En pareil contexte, tous les partenaires, dont le Ministère, doivent se sentir interpellés. Le Ministère a informé le Protecteur du citoyen, en réponse à ses recommandations et à la suite d'une enquête dans un CHSLD, de différentes mesures mises en place, par exemple :

- Des projets pilotes concernant les ratios de personnel infirmier auprès des résidents et résidentes ;
- La création d'un groupe de travail réunissant des représentants de 11 établissements et du Ministère ;
- Des échanges avec différents ministères visant à élaborer une stratégie provinciale pour un meilleur recrutement et une rétention accrue des préposés aux bénéficiaires.

Le Protecteur du citoyen encourage la poursuite de ces travaux et suit attentivement leur avancement.

## ADOPTER DES SOLUTIONS EFFICACES ET INVENTIVES POUR PALLIER LE MANQUE DE PERSONNEL



Le Protecteur du citoyen a reçu un signalement dénonçant le manque de continuité des soins d'hygiène et d'assistance dans un CHSLD.

L'enquête a fait ressortir que le CHSLD en question était régulièrement confronté à un manque de personnel. Plusieurs mesures ont alors été prises, notamment :

- L'ajout de personnel en soutien aux bénéficiaires ;
- La mise à contribution du personnel d'encadrement pour les soins ;
- La réorganisation de la structure des postes pour améliorer la continuité des services.

Le Protecteur du citoyen a salué ces initiatives tout en recommandant au CHSLD d'accroître ses efforts pour assurer la qualité des soins et mieux suivre les reports ou omissions faisant suite à une réorganisation découlant d'un quart de travail à effectif incomplet. Les recommandations ont été acceptées par le CHSLD. Celui-ci s'est engagé à prendre les moyens appropriés pour que soient consignés les soins reportés ou omis, cela afin d'en assurer un suivi efficace par l'équipe soignante.

### Les conflits entre les familles et le personnel soignant

La santé et le bien-être des usagers et usagères hébergés en CHSLD peuvent être grandement affectés par des conflits qui opposent des membres de leur famille au personnel soignant. Les mésententes surviennent alors que les membres de la famille sont aux prises avec des circonstances particulièrement éprouvantes :

- Ils méconnaissent les manifestations de l'évolution de la maladie ainsi que des pertes physiques et cognitives qui y sont associées ;
- Ils ne sont pas au courant des limites des établissements sur le plan des services ;
- Ils peuvent parfois être portés à attribuer la détérioration de la condition de leur proche au manque de personnel, à des environnements physiques inadéquats ou à des lacunes dans les soins ;
- Ils peuvent avoir des attentes impossibles à combler concernant la nature et l'intensité des soins et des services du CHSLD.

Les conséquences de ces tensions peuvent être majeures. Des exemples :

- Un CHSLD a tenté d'expulser un usager de plus de 90 ans en raison de vives tensions au sein de sa famille concernant des soins qui devaient lui être accordés.
- Ailleurs, le personnel soignant était aux prises avec une famille dont les membres insistaient pour que des mesures de contention soient imposées en permanence à leur proche atteinte de démence avancée, cela pour éliminer tout risque de chute.
- Dans un autre cas, les reproches continuels adressés à l'équipe soignante par un membre de la famille d'un usager ont causé un stress additionnel chez celui-ci et le personnel.

Le Protecteur du citoyen a noté que des CHSLD informaient peu les familles concernant la maladie de leur proche et sa progression. Le personnel soignant doit en priorité offrir les soins et les services au résident, mais la famille ne doit pas être tenue à l'écart. Des efforts doivent être faits tant de la part du réseau de la santé que du personnel soignant pour entrer en relation avec les familles, les outiller devant la situation et permettre le dialogue.



## AMÉLIORER LA **COMMUNICATION** AVEC LA FAMILLE



Des membres d'une famille voudraient que le personnel du CHSLD privé où habite leur mère atteinte de démence intervienne davantage auprès d'elle. Certains souhaiteraient que le personnel l'empêche de crier. Il s'agit là de l'une des manifestations de la démence dont elle est atteinte. D'autres désireraient que ses souffrances et sa vie soient abrégées par une sédation palliative (médicaments qui abaissent le niveau de conscience de la personne et peuvent hâter son décès). Or, cette sédation est généralement réservée aux personnes en fin de vie, ce qui n'est pas le cas de la dame. Les exigences des proches, étant donné les ressources disponibles, en viennent à créer des tensions entre la famille et le personnel soignant.

De l'avis du Protecteur du citoyen, le CHSLD aurait dû accompagner les membres de cette famille pour qu'ils soient plus à même de saisir ce qui arrivait à leur mère et ainsi de mieux faire face aux événements. Des échanges renseignant ces gens sur l'évolution de la maladie et la nature des soins prodigués auraient permis une meilleure compréhension mutuelle.

Le Protecteur du citoyen estime que les établissements doivent consacrer le temps nécessaire aux membres des familles pour leur permettre de comprendre la situation de leur parent et aussi diminuer leurs insatisfactions et les éventuels affrontements. Le Protecteur du citoyen a recommandé au CHSLD de se doter d'un protocole de communication avec les proches des personnes hébergées, ce qui a été accepté.

### L'adaptation des CHSLD aux besoins particuliers de résidents et résidentes plus jeunes

La majorité des personnes qui vivent en CHSLD sont âgées. Toutefois, des résidents et résidentes plus jeunes sont contraints d'y habiter en raison de limitations importantes. Or, par rapport à leurs aînés, ils expriment des besoins différents, ce qui pose un défi majeur d'adaptation des services en milieu d'hébergement. Il faut alors se questionner

sur la capacité du milieu de vie à offrir un environnement dynamique et stimulant à cette autre clientèle. On pense ici aux principaux volets de la vie courante : horaire des services, activités diverses, relations personnelles. Les adaptations nécessaires peuvent éventuellement profiter aussi aux usagers et usagères plus âgés.

## CONCEVOIR UN MILIEU DE VIE AUSSI POUR LES PERSONNES PLUS JEUNES



Un homme dans la quarantaine vit dans un CHSLD à la suite d'un accident. Ses comportements suscitent de nombreuses plaintes de membres du personnel. De son côté, l'homme considère que son attitude est due à un encadrement trop rigide.

Après enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que le bien-être de ce résident et des personnes dans sa situation représentait un défi majeur pour son milieu d'hébergement, notamment sur le plan des loisirs, des sorties et des horaires. Différentes recommandations ont été formulées au centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) dont relève le CHSLD pour qu'il soutienne davantage le personnel devant faire face aux demandes particulières de résidents et résidentes plus jeunes. Le Protecteur du citoyen a notamment recommandé au CISSS :

- D'accélérer le traitement de la demande d'aides techniques du citoyen et de toute demande similaire d'autres résidents ;
- D'élaborer un plan d'aide et de soutien au personnel travaillant auprès d'un résident ou d'une résidente souffrant de troubles graves de comportement, et de solliciter l'expertise de spécialistes en la matière.

L'établissement a accepté et implanté les recommandations du Protecteur du citoyen.

### Le respect des droits des locataires dans les résidences privées pour aînés : des suites du rapport spécial du Protecteur du citoyen

Dans un rapport spécial paru en 2016 et intitulé *Les résidences privées pour aînés : plus que de simples entreprises de location résidentielle*, le Protecteur du citoyen recommandait différentes mesures pour que soit assuré le respect des droits des locataires dans les résidences privées pour aînés. Les recommandations étaient adressées au ministère de la Santé et des Services sociaux, au Secrétariat aux aînés et au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (désormais ministère des Affaires municipales et de l'Habitation).

Le 29 mars 2018, la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale a tenu des audiences sur le suivi de ces recommandations. Les autorités ministérielles ont alors présenté le bilan des travaux de suivi réalisés à cette date et ont répondu aux questions des députés membres de la Commission. Le Protecteur du citoyen tient à souligner son appréciation de cette première collaboration avec la Commission concernant le suivi d'un de ses rapports spéciaux.

En effet, en juin, la Commission a recommandé aux deux ministères et à leurs partenaires de désigner parmi eux un mandataire pour assurer le suivi des

recommandations du Protecteur du citoyen et pour mettre en place un plan d'action.

Le 14 août, le ministère de la Santé et des Services sociaux, à titre de mandataire désigné, a transmis à la Commission différentes actions projetées, élaborées avec la collaboration du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et du Secrétariat aux aînés. Ces mesures visent notamment :

- À développer et à offrir, dès le 1<sup>er</sup> avril 2019, un service d'assistance et d'accompagnement des locataires de résidences privées pour aînés en cas de litiges ;
- À améliorer l'information sur les droits et les obligations légales des locataires et des propriétaires de résidences pour aînés ;
- À élaborer un formulaire de bail spécifique à ces résidences ;
- À réviser le mécanisme d'indexation du coût des services offerts dans ces résidences.

Le Protecteur du citoyen suit la mise en œuvre de ces mesures.



Le rapport du Protecteur du citoyen est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).

# Soutien aux services

## La responsabilité des établissements en cas de perte ou de bris d'effets personnels

Les établissements ne sont pas systématiquement responsables de la perte ou du bris de biens appartenant à des personnes qui reçoivent des services. Ils doivent toutefois prendre des moyens raisonnables pour assurer la protection de ces biens. Dans le cas contraire, l'établissement peut être tenu responsable de la perte ou du bris des effets personnels d'une usagère ou d'un usager, en fonction de la capacité de cette personne à en prendre soin.

La responsabilité de l'établissement, le cas échéant, peut être retenue même si la faute ou l'omission est due à un intervenant ou une intervenante qui est à l'emploi d'une entreprise privée avec laquelle l'établissement a conclu une entente de service. Dans plusieurs cas, l'usager ou l'usagère n'est d'ailleurs pas informé que la personne intervenante n'est pas un employé de l'établissement. Le principe applicable ici est que la personne doit, que les soins soient donnés par un établissement ou son sous-traitant, bénéficier de la même qualité de services et avoir les mêmes droits.

De la même façon, un établissement est tenu d'assurer la sécurité rattachée à la prestation des services que l'intervenant ou l'intervenante soit à son emploi ou qu'il relève d'une entreprise liée par entente. À cette fin, il appartient à l'établissement de s'assurer que le prestataire de services avec lequel il contracte vérifie les antécédents judiciaires des personnes à son emploi.

## S'ASSURER DE L'INTÉGRITÉ DES SOUS-TRAITANTS



Une dame âgée reçoit des soins et des services à domicile de son centre local de services communautaires (CLSC). Le lendemain d'une visite chez elle de la préposée, elle constate que plusieurs objets de valeur ont disparu. La préposée est une employée d'une entreprise privée avec laquelle le CLSC a conclu un contrat de service.

Alors que la préposée reconnaît sa culpabilité, l'établissement, pour sa part, refuse de rembourser la dame pour les pertes subies, faisant valoir qu'il ne s'agit pas d'une travailleuse à son emploi. Pourtant, l'obligation des établissements de fournir des soins de santé de qualité et sécuritaires englobe l'ensemble des soins donnés, dont ceux offerts par le CLSC et ses différents sous-traitants.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de rembourser la dame, ce qui a été accepté.

Par ailleurs, à la suite d'une recommandation du commissaire aux plaintes et à la qualité des services, l'établissement avait mis en place une démarche de vérification des antécédents judiciaires des employés d'entreprises privées sous-traitantes. Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de poursuivre cette initiative et de mettre en place un mécanisme de suivi de ces vérifications. Ses recommandations ont été acceptées et implantées.

## La facturation de l'occupation d'un lit d'hôpital après la fin des soins actifs

Un lit « posthospitalier » est un lit mis à la disposition d'usagers et d'usagères en perte d'autonomie dont la condition médicale ne requiert plus de soins actifs à l'hôpital, mais qui ne retournent pas à leur domicile immédiatement. Ces personnes doivent suivre, par exemple, un programme de réadaptation dans un centre spécialisé. Elles y occupent alors un lit posthospitalier. À la suite de l'obtention des services requis, la personne pourra rentrer à la maison ou, si cela n'est pas possible, être orientée vers une ressource d'hébergement qui répond à ses besoins. Une directive ministérielle prévoit que des frais de 15 \$ par jour peuvent s'appliquer lorsqu'une personne occupe un lit posthospitalier, et ce, à compter de la 31<sup>e</sup> journée.

Le Protecteur du citoyen a constaté, en centre hospitalier, que des personnes dont les soins actifs étaient terminés, mais qui continuaient d'y occuper un lit de courte durée dans l'attente d'un tel lit posthospitalier, devaient elles aussi payer 15 \$ par jour. Toutefois, rien n'encadre la facturation de l'occupation d'un lit de soins actifs en centre hospitalier en pareilles circonstances.

## ANNULER DES FRAIS D'HOSPITALISATION INJUSTIFIÉS



Une dame conteste la facture qui lui est adressée par l'hôpital où elle a été soignée. On lui réclame des frais quotidiens de 15 \$ pour un lit de soins de courte durée qu'elle a occupé pendant quelques jours dans l'attente qu'une place se libère dans une ressource intermédiaire où elle devait recevoir des soins posthospitaliers.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que l'état de la dame, durant la période qui lui était facturée, ne nécessitait plus l'utilisation d'un lit de soins actifs, d'où les frais qui lui étaient demandés. Son état étant stable, la femme était demeurée à l'hôpital uniquement en raison du délai d'accès à la ressource intermédiaire. Or, comme aucune norme ne prévoit de facturation dans une telle situation, le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement :

- D'annuler la facture ;
- De cesser de facturer tous frais quotidiens aux personnes dont l'état ne requiert plus de soins actifs et qui sont en attente d'un lit posthospitalier ;
- De maintenir cette gratuité tant et aussi longtemps que le ministère de la Santé et des Services sociaux n'aura pas établi de normes de facturation en pareil cas.

L'établissement a accepté de donner suite aux recommandations du Protecteur du citoyen.

## La facturation par le service des archives des hôpitaux

Tout citoyen ou citoyenne peut demander une copie de son dossier médical. Sauf exception, les documents lui sont transmis, moyennant certains frais. S'il veut éviter d'avoir à payer, il peut consulter son dossier sur place. Le dossier médical étant confidentiel, seules y ont accès les personnes qui doivent le consulter dans l'exercice de leurs fonctions ou qui ont obtenu l'autorisation de l'utilisateur ou de l'usagère.

Lorsque des informations inscrites au dossier sont nécessaires pour un suivi médical, il arrive qu'un professionnel de la santé demande à la personne d'apporter une copie de résultats d'examens passés à l'hôpital au prochain rendez-vous. La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ainsi que les règlements qui en découlent encadrent les normes que doit appliquer un établissement lors de la transmission du dossier médical. À titre d'exemple, c'est au *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels* que l'on prévoit les frais exigibles pour un document transmis sur une disquette.

Une circulaire ministérielle intitulée *Frais exigibles pour la confection d'un résumé de dossier* précise la portée de ce règlement. Elle prévoit que le service doit être gratuit lorsque la demande provient d'un dentiste ou du médecin traitant, ou a pour but de procéder à un diagnostic ou au traitement d'un patient.

## DANS LE RESPECT DES RÈGLES, DONNER ACCÈS GRATUITEMENT AU DOSSIER MÉDICAL



Une dame communique avec le service des archives du centre hospitalier où elle a été soignée pour obtenir, sur CD-ROM, une copie des radiographies qu'elle a passées récemment. L'établissement lui réclame des frais de 10 \$. La dame conteste la facture.

Après enquête, le Protecteur du citoyen constate que la demande de la dame aux archives est effectuée afin de permettre au médecin spécialiste de poser son diagnostic et de prescrire le traitement approprié. De même, il lui a été confirmé que la circulaire ministérielle devait être interprétée largement : la gratuité, plutôt que d'être réservée aux

seuls cas où c'est le dentiste ou le médecin traitant qui réclame un résumé de dossier, s'applique chaque fois que la demande a pour but de procéder au diagnostic ou au traitement du patient. Compte tenu des règles entourant la confidentialité des dossiers médicaux, la demande peut être faite par le citoyen lui-même, par son représentant ou par toute personne autorisée par le citoyen à le faire.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de rembourser la dame et de faire en sorte que de tels frais ne soient plus exigés. L'établissement a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen.



# LES ENQUÊTES EN MATIÈRE D'INTÉGRITÉ PUBLIQUE

**Cette section rend compte des principaux constats du Protecteur du citoyen au regard des demandes relatives à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2017. Celle-ci prévoit que toute personne peut désormais - en toute confiance et en toute confidentialité, et à l'abri des représailles - divulguer au Protecteur du citoyen un acte répréhensible impliquant un organisme public.**

Au cours de l'année, la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* a été modifiée par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec* (2018, chapitre 8), et elle s'applique maintenant aux municipalités ainsi qu'aux organismes municipaux.

Le texte qui suit rend compte des activités de la Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique au terme de sa première année complète.

## Un recours confidentiel et indépendant

### Divulgation d'actes répréhensibles : définitions et principaux acteurs

La *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2017, confie au Protecteur du citoyen le mandat d'enquêter sur les divulgations d'actes répréhensibles, commis ou sur le point de l'être, à l'égard d'organismes publics. La *Loi* prévoit également, pour les lanceurs d'alerte, une protection contre les mesures de représailles. Cette protection s'étend aux personnes qui collaborent aux vérifications ou aux enquêtes.

Le lanceur d'alerte à l'origine de la divulgation peut être :

- Un membre du personnel d'un organisme visé par la *Loi*;
- Un fournisseur ou un sous-traitant ;
- Toute autre personne ayant appris qu'un acte répréhensible à l'égard d'un organisme public a été commis ou est sur le point de l'être.

Voici les différentes catégories d'actes répréhensibles :

- Une contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement qui découle d'une telle loi.

Le rôle du Protecteur du citoyen n'est pas de se substituer au ministère ou à l'organisme chargé de l'application de la loi ou de la réglementation, mais, en matière d'actes répréhensibles, le Protecteur du citoyen prend en compte le cadre législatif applicable. À titre d'exemple, dans son examen d'une divulgation de cas grave de mauvaise gestion, y compris un abus d'autorité, il pourra examiner s'il y a eu contravention aux lois du travail.

- Un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie.

Il s'agit d'un acte, d'une omission ou d'un comportement qui s'écarte de manière marquée des pratiques ou des normes de conduite généralement acceptées dans les organismes publics ou encore des normes éthiques ou des obligations déontologiques applicables.

- Un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public.  
Il s'agit notamment des dépenses faites sans les autorisations nécessaires, ou encore effectuées avec autorisation, mais dont le coût est déraisonnable. On fait référence aussi à des dépenses illégales ou contraires à la loi, à la réglementation, aux politiques ou aux procédures applicables, y compris au regard des fonds ou des biens que l'organisme gère pour autrui.
- Un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité.  
On entend par là un acte ou une omission qui, intentionnellement ou non, démontrent, à l'égard de la bonne gestion de ressources publiques, une insouciance, une négligence ou un mépris qui sont substantiels ou significatifs. Il peut s'agir aussi d'une décision arbitraire prise dans le but de nuire à une personne ou d'avantager ses intérêts personnels, ce qui englobe la mauvaise foi et le favoritisme. L'acte est commis par une personne qui détient une autorité, réelle ou par effet du droit, et qui outrepassé ses pouvoirs.
- Un acte ou une omission portant ou risquant de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement.
- Le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible.

Par ailleurs, une divulgation sera considérée comme non recevable dans certaines situations, notamment si l'acte allégué fait l'objet d'un recours devant un tribunal ou encore s'il porte uniquement sur une condition de travail ou sur la situation personnelle d'une personne.

La *Loi* énumère les catégories d'organismes publics visés par son application, lesquelles représentent près de 5 000 organismes, instances et entités, dont :

- Les ministères et les organismes gouvernementaux ;
- Les entreprises du gouvernement (ex. : Hydro-Québec, Loto-Québec, la Société des alcools du Québec), la Commission de la construction du Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec ;
- Les commissions scolaires ;
- Les cégeps et les établissements d'enseignement universitaire ;
- Les établissements de santé et de services sociaux publics et privés conventionnés ;
- Les centres de la petite enfance, les services de garde subventionnés et les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial ;
- Les personnes nommées ou désignées par l'Assemblée nationale.

Depuis le 29 octobre 2018, la *Loi* vise également les municipalités et les organismes municipaux. Il est à noter que les municipalités et les organismes municipaux font l'objet d'un partage de responsabilités en matière de divulgation d'actes répréhensibles. Ce partage a lieu entre le Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et le Protecteur du citoyen.

## Plaintes en matière de représailles

La *Loi* prévoit qu'il est interdit d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle a, de bonne foi, fait une divulgation ou bien collaboré à une vérification ou à une enquête liée à une divulgation. De plus, nul ne peut menacer de représailles une personne pour obtenir d'elle qu'elle renonce à divulguer un acte répréhensible ou encore à contribuer à des vérifications ou à une enquête à ce sujet. L'infraction est passible d'une amende de 2 000 \$ à 20 000 \$, et de 10 000 \$ à 250 000 \$ pour une personne morale. Les montants doublent en cas de récidive. Le Protecteur du citoyen peut, dans certaines situations, mener des enquêtes pénales en matière de représailles.

## Demandes de consultation juridique

Le Protecteur du citoyen peut accorder une assistance financière pour l'obtention de services juridiques à une personne qui effectue une divulgation ou souhaite divulguer un acte répréhensible, qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation ou encore qui se croit victime de représailles, suivant les conditions et modalités du service de consultation juridique.

## Demandes de dispense

Conformément à la *Loi*, le Protecteur du citoyen peut dispenser un organisme public des obligations d'adopter une procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles et de désigner un responsable du suivi des divulgations. Cette dispense est accordée notamment si la taille, les ressources ou le contexte particulier de l'organisme ne lui permettent pas d'affecter une personne à la fonction de responsable du traitement des divulgations.



### 1 Demandes reçues

Demandes reçues	2017-2018 <sup>9</sup>	2018-2019
Demandes d'assistance	112	68
Divulgations	135	182
Plaintes en matière de représailles	0	8
Demandes de consultation juridique	4	10
Demandes de dispense*	36	3
<b>TOTAL</b>	<b>287</b>	<b>271</b>

\* Les demandes de dispenses ne sont pas comptabilisées dans le tableau [Demandes de services reçues](#), à la page 17.

NOTE : Une demande d'assistance est une demande de renseignements concernant la possibilité d'effectuer une divulgation, une plainte en matière de représailles, une demande de consultation juridique ou pour obtenir des conseils sur la procédure à suivre.

### 2 État de traitement des divulgations au 31 mars 2019

Le tableau illustre le portrait des demandes traitées du 1<sup>er</sup> avril 2018 au 31 mars 2019.

La première étape du traitement d'une divulgation consiste à déterminer sa recevabilité. Si le Protecteur du citoyen juge la divulgation recevable, il effectue les vérifications qu'il estime appropriées. Au terme de ces vérifications, il décide de l'opportunité de mener une enquête sur l'acte répréhensible allégué ou de fermer la demande. À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen peut formuler des recommandations, dont il assure le suivi jusqu'à leur implantation.

9. Le Protecteur du citoyen a révisé la catégorisation des demandes. Cette révision a eu pour effet de modifier le nombre de demandes sous la compétence de l'institution pour l'année 2017-2018, par rapport aux données publiées l'an passé.

## 2.1 État des divulgations

État	Nombre
En suivi d'implantation au 1 <sup>er</sup> avril 2018	0
En examen au 1 <sup>er</sup> avril 2018	35
Reçues	182
Fermées	150
En examen au 31 mars 2019	61
En analyse de la recevabilité	1
En processus de vérification	45
En enquête	9
Terminé	6
En suivi d'implantation au 31 mars 2019	6

## 2.2 État des plaintes en matière de représailles

État	Nombre
En suivi d'implantation au 1 <sup>er</sup> avril 2018	0
En examen au 1 <sup>er</sup> avril 2018	0
Reçues	8
Fermées	6
En examen au 31 mars 2019	2
En analyse de la recevabilité	1
En processus de vérification	0
En enquête	1
Terminé	0
En suivi d'implantation au 31 mars 2019	0

## 2.3 État des demandes de consultation juridique

État	Nombre
En examen au 1 <sup>er</sup> avril 2018	4
Reçues	10
Fermés	7
En examen au 31 mars 2019	7
En analyse de la recevabilité	7
Terminé	0

### ③ Répartition des motifs des demandes fermées

Une demande d'assistance, une divulgation, une plainte en matière de représailles et une demande de consultation juridique peuvent inclure plusieurs motifs. Cette année, au total, les 163 demandes fermées comportaient 171 motifs et 64 demandes d'assistance fermées.

Pour les divulgations, on note une augmentation de 20,7 % par rapport à la moyenne de l'an dernier. Quant aux plaintes en matière de représailles, on en dénombre six cette année, alors que l'année dernière, aucune demande de cette nature n'avait été formulée.

Les demandes d'assistance ont diminué de 43,4 %, passant de 113 à 64.

#### 3.1 Divulgations et demandes d'assistance

Demands fermées en 2018-2019	Nombre
Demands d'assistance	61
Fondées	1
Non fondées	27
Transmission de renseignements (article 14)	7
Non complétées (autres)	32
Réorientées	2
Interrompues (article 12)	89
<b>TOTAL</b>	<b>219</b>

158 motifs de divulgation

##### 3.1.1 Répartition des divulgations par catégories d'instances

Catégories d'instances	Nombre	% du total
Ministères	48	30,4
Organismes publics	29	18,4
Organismes municipaux	19	12,0
Établissements de santé et de services sociaux	16	10,1
Commissions scolaires	15	9,5
Cégeps	10	6,3
Services de garde à l'enfance	8	5,0
Entreprises du gouvernement et autres	6	3,8
Universités	5	3,2
Personnes nommées par l'Assemblée nationale	2	1,3
<b>TOTAL</b>	<b>158</b>	<b>100,0%</b>

### 3.1.2 Répartition des motifs de divulgation non fondés et fondés par catégories d'actes répréhensibles

Répartition des motifs	Non fondés	Fondés	Total
Cas grave de mauvaise gestion / abus d'autorité	7	5	12
Contravention à une loi / règlement	6	0	6
Manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie	5	3	8
Usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme	6	3	9
Atteinte grave à la santé ou à la sécurité	2	0	2
Atteinte grave à l'environnement	1	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>11</b>	<b>38</b>

En 2018-2019, 28 motifs de divulgation (27 non fondés et 1 fondé) ont été fermés, ce qui représente une augmentation de 86,7% par rapport à l'année dernière (15 motifs). Précisons que dans les six dossiers en suivi d'implantation au 31 mars 2019, on compte 10 motifs fondés.

### 3.1.3 Suivi des recommandations

Pour les dossiers fermés en 2018-2019, le Protecteur du citoyen a formulé deux recommandations, acceptées et implantées, pour un motif fondé visant un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie. Pour les dossiers en suivi d'implantation au 31 mars 2019, le Protecteur du citoyen a formulé 18 recommandations liées à 10 motifs de divulgation fondés.

## 3.2 Plaintes en matière de représailles et demandes d'assistance

Demandes fermées en 2018-2019	
Demandes d'assistance	3
Fondées	0
Non fondées	0
Transmission de renseignements (article 14)	0
Non complétées (autres)	0
Réorientées	0
Interrompues (article 12)	6
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>

### 3.3 Demandes de consultation juridique

Demandes fermées en 2018-2019	
Non recevables	1
Refusées	1
Non complétées	2
Autorisées	3
Utilisée	1
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>

### 3.4 Demandes de dispense

Demandes de dispense	
Accordées	3
Refusées	0
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>

## ACTE RÉPRÉHENSIBLE : MANQUEMENT GRAVE AUX NORMES D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE



Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation concernant un gestionnaire d'un ministère qui aurait recommandé l'octroi d'aides financières à un organisme privé alors qu'il siégeait lui-même au conseil d'administration de l'organisme en question. Un pourcentage important des revenus de l'organisme provenait d'ailleurs de ce ministère. Le même gestionnaire aurait également, selon la divulgation, passé outre au processus de dotation pour attribuer un poste.

Les membres de la fonction publique doivent faire preuve de la plus grande prudence lorsqu'ils siègent au conseil d'administration d'un organisme privé, et ce, même à titre de représentant de leur ministère ou de leur organisme. En tant qu'administratrice ou administrateur, ils doivent s'assurer de conserver leur indépendance dans l'exercice de leurs fonctions et éviter de se placer en situation de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts.

Concernant le gestionnaire mis en cause, l'enquête a confirmé qu'aucun acte répréhensible n'avait été commis dans le cadre du processus de dotation. Toutefois, la personne a commis un manquement grave aux normes d'éthique en se plaçant dans une situation de conflit d'intérêts.

Dans ce cas, le Protecteur du citoyen n'a pas recommandé de prendre des mesures à l'égard du mis en cause, car il était désigné par son ministère pour agir au sein de ce conseil d'administration. Cependant, il a recommandé au ministère visé :

- De communiquer des directives claires à son personnel concernant les obligations qui découlent d'une participation à des conseils d'administration d'organismes partenaires ;
- De s'assurer du respect de ces directives.

Le ministère a accepté et implanté les recommandations du Protecteur du citoyen.



La conclusion d'enquête du Protecteur du citoyen est accessible sur le site [divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca](http://divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca).



## ACTE RÉPRÉHENSIBLE : USAGE ABUSIF DES FONDS OU DES BIENS D'UN ORGANISME PUBLIC



Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation rapportant que des actes répréhensibles auraient été commis par un gestionnaire à l'intérieur d'un organisme sous contrat (mandataire) avec un organisme du gouvernement du Québec. Cette personne, selon la divulgation, aurait fait un usage inapproprié des fonds et des biens de l'organisme, n'aurait pas respecté les règles en matière d'octroi de contrats et se serait placée en situation de conflit entre son intérêt personnel et les obligations de ses fonctions.

À la suite de son enquête, le Protecteur du citoyen a conclu que la personne mise en cause avait commis trois actes répréhensibles en vertu de la loi, soit :

- Un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public.

L'organisme mandataire s'était procuré trois appareils motorisés au cours des 10 années précédentes et en avait assumé le coût. Or, les témoignages recueillis ont confirmé que le gestionnaire avait conservé l'un de ces appareils pour son usage personnel.

De plus, la personne mise en cause avait retardé de plusieurs années le règlement d'une dette importante d'un fournisseur à l'égard de l'organisme mandataire, dans le seul but de ne pas nuire à la situation économique du fournisseur.

- Un cas grave de mauvaise gestion, y compris un abus d'autorité.

Le gestionnaire a instauré des pratiques irrégulières relativement à la gestion d'au moins deux contrats, et ce, malgré les avertissements de membres de son personnel. Il a accordé de gré à gré des contrats qui auraient nécessité des appels d'offres étant donné les montants estimés de la réalisation des travaux.

- Un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie.

Le gestionnaire exigeait que les membres de son personnel utilisent sa carte de crédit personnelle lors d'achats (ex. : billets d'avion) pour en tirer lui-même un bénéfice, de façon intentionnelle et répétée. L'enquête conclut que le gestionnaire a commis un manquement grave aux normes éthiques en ayant tiré un avantage personnel des achats faits par l'organisme.

Durant l'enquête, le gestionnaire mis en cause a quitté l'organisation. Au terme de celle-ci, le Protecteur du citoyen a fait trois recommandations à l'organisme public duquel relève l'organisme mandataire. L'organisme public a accepté les recommandations qui lui étaient adressées, et leur mise en œuvre évolue de façon satisfaisante. Le Protecteur du citoyen demeure attentif à l'implantation des correctifs.



La conclusion d'enquête du Protecteur du citoyen est accessible sur le site [divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca](http://divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca).

## ACTE RÉPRÉHENSIBLE : USAGE ABUSIF DES FONDS OU DES BIENS D'UN ORGANISME PUBLIC



Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation selon laquelle une personne occupant un poste de niveau élevé au sein d'un organisme public aurait facturé des frais de transport pour ses déplacements personnels, et ce, durant huit mois.

Aux fins de son enquête, le Protecteur du citoyen a examiné les déplacements en taxi effectués par la personne mise en cause, soit 65 déplacements en 11 mois. Une majorité de ces déplacements avaient été effectués à des fins personnelles, pour un montant de plus de 1200 \$. Or, ces déplacements ne pouvaient donner lieu à un remboursement en vertu de la directive applicable.

Le Protecteur du citoyen a recommandé que l'organisme public, d'une part, prenne les mesures appropriées à l'égard de la personne mise en cause pour éviter la répétition des faits et, d'autre part, que celle-ci rembourse les frais de taxi réclamés en contravention des règles applicables. Il a également insisté sur l'importance d'implanter les contrôles appropriés. Les deux premières recommandations ont été implantées. La troisième, soit celle concernant le mécanisme de contrôle, est en voie de l'être.

 La conclusion d'enquête du Protecteur du citoyen est accessible sur le site [divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca](http://divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca).

## ACTE RÉPRÉHENSIBLE : CAS GRAVE DE MAUVAISE GESTION AU SEIN D'UN ORGANISME PUBLIC



Le Protecteur du citoyen a été informé que des actes répréhensibles auraient été commis dans un centre de la petite enfance (CPE). La personne visée par les allégations occupait alors le poste de directeur général.

À la suite de son enquête, le Protecteur du citoyen a conclu que la personne en cause avait commis trois actes répréhensibles en vertu de la loi, soit :

- Un cas grave de mauvaise gestion.  
La conduite du directeur général s'écartait de façon marquée des compétences attendues par le ministère de la Famille. Il ne satisfaisait pas aux obligations prévues à son contrat d'embauche quant à ses responsabilités les plus importantes. Il enfreignait aussi les lois applicables en matière de travail. Finalement, il menait des activités pour réaliser des profits dans une installation à but non lucratif.
- Un abus d'autorité.  
Le directeur général exerçait un contrôle sur les membres du conseil d'administration du CPE, ce qui va à l'encontre des mandats et des

devoirs respectifs d'un directeur général et de l'entité visée. Sa conduite a eu pour effet d'affaiblir l'action des membres de ce conseil d'administration et la bonne gouvernance du CPE.

- Un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie.

L'enquête a révélé de nombreux manquements de la part du directeur général en matière de sélection du personnel, de disponibilité sur les lieux de travail et de récompenses aux parents siégeant au conseil d'administration.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a formulé quatre recommandations, une au CPE et trois au ministère de la Famille. La première recommandation a été implantée par le CPE, dont les membres du conseil d'administration ont agi promptement. Leurs questionnements et constats ont mené au départ du directeur mis en cause.

De son côté, le Ministère met en place les mesures qui donneront suite aux trois autres recommandations du Protecteur du citoyen. Ce dernier en suit attentivement l'implantation.

 La conclusion d'enquête du Protecteur du citoyen est accessible sur le site [divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca](http://divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca).

## ACTE RÉPRÉHENSIBLE : CAS GRAVE DE MAUVAISE GESTION AU SEIN D'UN ORGANISME PUBLIC



Une divulgation adressée au Protecteur du citoyen a rapporté que des actes répréhensibles auraient été observés dans un centre de formation professionnelle (CFP) d'une commission scolaire. Ainsi, depuis plusieurs années, le directeur et un gestionnaire du CFP auraient mis à contribution du personnel pour réaliser des contrats de production à des fins commerciales, en plus d'utiliser des ressources matérielles aux mêmes fins.

Selon la *Loi sur l'instruction publique* et les règlements qui en découlent, de telles pratiques de production doivent se limiter à servir la mission principale d'enseignement et ne doivent pas avoir pour objet essentiel d'exploiter une entreprise commerciale. C'est donc dire que les revenus autonomes qui peuvent être générés par les activités de formation sont autorisés dans certains contextes, mais seulement s'ils sont en adéquation avec la mission de formation dévolue à l'établissement par la *Loi sur l'instruction publique* et par la commission scolaire.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a conclu que les personnes mises en cause avaient surévalué les prévisions du nombre d'élèves et donc les activités génératrices de revenus nécessaires pour la réalisation de leur mission d'enseignement. Leur estimation n'avait pas tenu compte de la baisse d'élèves, et ce, pendant plusieurs années. Or, même si une baisse temporaire aurait pu justifier que des gestionnaires prévoyants conservent un certain nombre d'employés pour faire face à une reprise rapide des affaires, il s'avère que cette reprise n'a pas eu lieu.

Ce faisant, les autorités mises en cause ont affecté certains membres de leur personnel enseignant à des activités lucratives, en attendant le retour des élèves. Au moment de l'enquête du Protecteur du

citoyen, certains enseignants n'avaient plus la responsabilité d'élèves depuis deux, voire trois ans. Selon le Protecteur du citoyen, cette situation va à l'encontre de la responsabilité qu'ont les dirigeants d'assurer la réalisation de la mission de l'école et la saine utilisation des fonds et des biens publics qu'ils administrent.

Par ailleurs, l'enquête a aussi révélé que les personnes mises en cause, en agissant ainsi, n'ont pas respecté les normes de la convention collective applicable. Elles ont utilisé leur pouvoir de contrôle et de direction de manière arbitraire en créant du favoritisme entre les membres du personnel, causant chez eux une crainte de représailles s'ils dénonçaient les manquements.

Enfin, les personnes responsables n'ont pas pris les moyens justes et raisonnables pour fournir au personnel visé des conditions de travail qui respectent leur santé, leur sécurité, leur intégrité physique et leur dignité, laissant certains employés travailler seuls dans un environnement où, selon les règlements applicables, ce n'était pas permis. Elles ont également laissé perdurer un climat de travail néfaste pour les membres du personnel.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a formulé trois recommandations, respectivement aux autorités de la commission scolaire concernée et au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Ses recommandations ont pour but d'éviter la répétition des faits dénoncés et de faire respecter la *Loi* et la convention collective en vigueur pour rétablir un climat de travail sain, sécuritaire et au service de la mission éducative.

Au moment d'écrire ces lignes, le Protecteur du citoyen est en attente des plans d'action que doivent fournir les instances visées.



La conclusion d'enquête du Protecteur du citoyen est accessible sur le site [divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca](http://divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca).



## ACTE RÉPRÉHENSIBLE : CAS GRAVE DE MAUVAISE GESTION AU SEIN D'UN ORGANISME PUBLIC



La divulgation qu'a reçue le Protecteur du citoyen concernait des irrégularités dans le processus d'octroi de subventions administré par une direction d'un ministère. Si l'enquête n'a révélé aucun acte répréhensible au sens de la loi, des situations problématiques ont néanmoins été observées.

Considérant son mandat de veiller à la qualité des services publics et au respect des citoyens dans leurs rapports avec les ministères et les organismes, le Protecteur du citoyen a formulé des recommandations au terme de son intervention.

Précisons que la direction mise en cause est chargée d'accompagner les entreprises subventionnées dans la réalisation de projets. Il s'avère toutefois que cette responsabilité n'était pas bien comprise par plusieurs membres du personnel, ce qui les amenait parfois à ne pas saisir les limites de leur rôle en matière de supervision de projet.

De plus, l'enquête a soulevé des questionnements quant à l'objectivité des critères de sélection des entreprises auxquelles un financement peut être accordé. Le Protecteur du citoyen a également constaté que la direction mise en cause négligeait d'obtenir des éléments de reddition de compte, pourtant obligatoires, de la part des entreprises subventionnées.

Le Protecteur du citoyen a fait quatre recommandations au ministère concerné afin qu'il adopte des critères de sélection plus objectifs pour assurer un traitement équitable dans l'attribution des subventions. Il a aussi insisté sur la nécessité d'officialiser tout changement au cadre normatif d'évaluation des projets et de recourir à du personnel qualifié pour effectuer les vérifications comptables. Enfin, le Protecteur du citoyen a recommandé que ce ministère clarifie auprès des membres du personnel concernés leur rôle et les limites de ce rôle en matière d'accompagnement des organismes et de supervision des projets. Ces recommandations ont été acceptées et le Protecteur du citoyen assure le suivi de leur implantation.

## ACTE RÉPRÉHENSIBLE : ORDONNER OU CONSEILLER À UNE PERSONNE DE **COMMETTRE UN ACTE RÉPRÉHENSIBLE**



Le cas suivant illustre le rôle de conseiller que peut jouer le Protecteur du citoyen auprès d'un divulgateur en lui fournissant des outils pour dénouer une situation.

Dans un établissement d'enseignement, un gestionnaire se voit demander par deux personnes en autorité de modifier l'horaire scolaire d'un membre de la famille de l'une de ces personnes. Cela aurait pour effet de retirer l'élève visé d'un cours obligatoire, sans justification particulière.

Le gestionnaire refuse de donner suite à la demande, faisant valoir que cela va à l'encontre de la directive applicable et de ce qu'il demande lui-même au personnel sous sa responsabilité. Par la suite, l'un des supérieurs vient le voir et se fait insistant, ce qui crée un réel malaise chez le gestionnaire. Les circonstances l'amènent à dénoncer les faits au Protecteur du citoyen, à qui il mentionne qu'il craint d'éventuelles représailles s'il maintient son refus. Il ajoute qu'il occupe son poste actuel depuis de nombreuses années et que c'est la première fois qu'il est confronté à une telle situation.

Le Protecteur du citoyen a suggéré au divulgateur :

- De refuser la modification demandée par les deux personnes, cette modification arbitraire pouvant être considérée comme un acte répréhensible selon la définition de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* ;
- De l'aviser sans délai s'il était victime de représailles de la part de ses supérieurs ;
- De l'informer rapidement si une autre personne procédait, après ce premier refus, à la modification de l'horaire de cours de l'élève visé ;
- De lui dresser un suivi de la situation.

Peu après, le divulgateur a communiqué avec le Protecteur du citoyen pour lui confirmer qu'il avait refusé, par écrit, de procéder à la modification de l'horaire de l'élève. Des échanges ont ensuite permis au divulgateur d'exprimer son point de vue aux autorités, et le tout s'est réglé conformément aux règles en vigueur. Cette personne qui s'était adressée au Protecteur du citoyen lui a fait savoir qu'elle était, au-delà du règlement de la situation, reconnaissante d'avoir pu mener ses démarches tout en se sentant protégée contre d'éventuelles représailles.

Étant donné l'évolution du dossier, le Protecteur du citoyen a mis fin à son intervention.

# LISTE DES RECOMMANDATIONS

## Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)



### RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'UTILISATION DE MÉTHODES INDIRECTES, OU ALTERNATIVES, DE VÉRIFICATION

Le Protecteur du citoyen recommande à Revenu Québec :

- D'élaborer des directives de travail concernant l'utilisation des méthodes indirectes de vérification, couramment appelées « méthodes alternatives », et d'y préciser :
  - que les méthodes alternatives doivent être utilisées seulement dans les cas où aucune autre option ne permet d'effectuer la vérification,
  - qu'il faut s'assurer de la validité statistique de la méthode alternative avant son application ainsi qu'au moment d'en évaluer les résultats,
  - que les explications des citoyens doivent être prises en compte lorsqu'elles sont appuyées par une preuve valable,
  - qu'il faut justifier le recours à une méthode alternative dans le rapport de vérification afin que le contribuable ou le mandataire puisse comprendre les motifs pour lesquels Revenu Québec a dû recourir à une telle méthode ;
- D'offrir aux agents et agentes de vérification une formation concernant le recours aux méthodes alternatives de vérification et leur application ;
- D'élaborer un échéancier pour la réalisation de ces actions et de le transmettre au Protecteur du citoyen avant le 1<sup>er</sup> décembre 2019.

## Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur



### RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'ACCESSIBILITÉ TÉLÉPHONIQUE À L'AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur de :

- Mettre en place, d'ici le 20 décembre 2019, un plan d'action détaillé visant à réduire de façon importante les délais d'accessibilité téléphonique et comprenant notamment un échéancier, des cibles de performance et des mesures précises pour l'ajout de ressources humaines, cela en vue d'assurer l'accès au service téléphonique dans un délai raisonnable.

## Ministère de la Justice



### RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA RECONNAISSANCE DE LA FILIATION QUAND UN PARENT DÉCÈDE AVANT LA NAISSANCE

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Justice :

- De proposer de modifier le *Code civil du Québec* afin de déjudiciariser le processus de déclaration de filiation par un parent lorsque son conjoint de fait, aussi parent, est décédé avant la naissance de l'enfant.

## Ministère de la Sécurité publique (Services correctionnels)



### RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'IMPOSITION DE CONTRAINTES

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

- De mettre en vigueur, d'ici décembre 2019, une instruction prévoyant notamment la réévaluation systématique des contraintes après un maximum de deux semaines afin d'en éviter une application injustifiée.



### RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA MISE EN ISOLEMENT EN CELLULE

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

- D'appliquer, dans l'attente d'une nouvelle instruction provinciale qui viendrait notamment encadrer l'isolement cellulaire, les dispositions des règles Mandela concernant l'isolement en cellule de façon à en limiter la durée à un maximum de 15 jours, et ce, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2019.



### RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'ÉTABLISSEMENT DE DÉTENTION DE BAIE-COMEAU

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

- De lui soumettre, d'ici au 31 décembre 2019, un plan d'action avec échéancier visant à améliorer les conditions de détention des personnes incarcérées à l'établissement de détention de Baie-Comeau.



## RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA REMISE AUX PERSONNES DÉTENUES DE LEURS EFFETS PERSONNELS

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

- De modifier l'instruction provinciale sur la gestion des effets personnels d'ici au 31 mars 2020 pour préciser qu'à défaut de rendre ses effets personnels à toute personne incarcérée dans un délai maximum de 48 heures, on doit lui remettre des vêtements de rechange.

## Ministère de la Sécurité publique et ministère de la Santé et des Services sociaux (Services correctionnels)



### RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LE TRANSFERT DES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE SERVICES DE SANTÉ DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE DÉTENTION

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Sécurité publique et au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- De terminer le transfert des responsabilités pour l'ensemble des établissements de détention, dans les meilleurs délais ;
- D'établir et de diffuser des balises claires pour uniformiser les pratiques dans les établissements de détention et de mettre en place des mécanismes pour s'assurer que le personnel du ministère de la Sécurité publique ainsi que des centres intégrés et centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux comprend et applique ces balises ;
- De s'assurer que les personnes incarcérées ont accès à des services de santé équivalents à ceux qui sont offerts à la population en général pour des besoins comparables.

## Régie de l'assurance maladie du Québec



### RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'ACCÈS AU RÉGIME PUBLIC DE SANTÉ POUR LES ENFANTS NÉS AU QUÉBEC DE PARENTS AU STATUT MIGRATOIRE PRÉCAIRE

Le Protecteur du citoyen recommande à la Régie de l'assurance maladie du Québec :

- De donner plein effet aux dispositions de la *Loi sur l'assurance maladie* et du *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec* en considérant comme une personne qui réside au Québec, aux fins de l'admissibilité au régime public de soins de santé, tout enfant mineur non émancipé qui :
  - est né au Québec,
  - y demeure de façon habituelle,
  - y est présent plus de 183 jours par année civile.

**QUÉBEC**

800, place D'Youville, 19<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 3P4  
418 643-2688

**MONTRÉAL**

1080, côte du Beaver Hall, 10<sup>e</sup> étage  
Montréal (Québec) H2Z 1S8  
514 873-2032

Sans frais : 1 800 463-5070  
[protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca)



**LE PROTECTEUR DU CITOYEN**

Assemblée nationale  
Québec