



Rapport annuel 2008-2009



JUSTICE
ÉQUITÉ
IMPARTIALITÉ
RESPECT

Table des matières

MESSAGE DE LA PROTECTRICE	6
FAITS SAILLANTS	12
LA JUSTICE ET LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	15
La justice administrative : des signes encourageants, mais encore beaucoup à faire	15
Dans les ministères et organismes	16
Dans les établissements de santé et de services sociaux	17
Ministère de la Sécurité publique – Direction générale des services correctionnels	18
Ministère de la Sécurité publique, Commission québécoise des libérations conditionnelles, ministère de la Justice, Directeur aux poursuites criminelles et pénales – Mise en liberté sous condition	28
Ministère de la Sécurité publique – Les procédures d’enquête sur les incidents impliquant des policiers	30
Revenu Québec : l’équité de traitement	30
Services Québec – Directeur de l’état civil	33
LES RENTES ET LES INDEMNITÉS	35
Société de l’assurance automobile du Québec	36
L’indemnisation des victimes de la route	37
Le Code de la sécurité routière	41
Commission de la santé et de la sécurité du travail	45
L’indemnisation et la réadaptation des travailleurs	45
Direction de l’indemnisation des victimes d’actes criminels	47
Commission administrative des régimes de retraite et d’assurances (CARRA)	48
Régie des rentes du Québec	50
LA SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX	52
Ministère de la Santé et des Services sociaux	53
Centres de protection de l’enfance et de la jeunesse	56
Centres de réadaptation	60
Centres d’hébergement et de soins de longue durée	63
Résidences privées pour personnes âgées	69
Résidences privées pour d’autres personnes vulnérables	72
Centres hospitaliers	73
Entente pilote concernant des services professionnels publics dans une clinique privée	78
Remboursement des frais pour des soins dentaires reçus lors d’un traitement contre le cancer	80
Centres locaux de services communautaires	80
Services préhospitaliers d’urgence	84
Régie de l’assurance maladie du Québec	85
Régime d’examen des plaintes	86
La santé mentale	88
LES PROBLÉMATIQUES SOCIALES	94
Curateur public du Québec	95

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	103
L'emploi	103
La solidarité sociale	104
LES RESSOURCES ET L'ENVIRONNEMENT	105
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	105
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs	107
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune	109
LES RÉSULTATS EN CHIFFRES	111
Évolution des demandes reçues	111
Pourcentage de plaintes fondées	112
Variation du nombre de plaintes fondées	113
Plaintes, signalements et demandes d'assistance examinés	113
Demandes de service examinées	114
La nature des préjudices subis par les citoyens	115
Répartition des plaintes et signalements fondés en santé et services sociaux par catégorie	115
Suivi des recommandations du Protecteur du citoyen	116
État du traitement en cours des demandes des citoyens	116
Plaintes examinées par ministère et organisme selon le résultat de traitement	117
Plaintes et signalements examinés en santé et en services sociaux par mission selon le résultat de traitement	121
Provenance des demandes reçues en administration publique selon la région administrative du citoyen	122
Provenance des demandes et des signalements reçus en santé et en services sociaux selon la région sociosanitaire de l'instance	123
Les modes d'action du Protecteur du citoyen qui ont une portée collective	124
ANNEXES	127
Tableau-synthèse du suivi des recommandations du rapport annuel 2007-2008 aux dirigeants des ministères et organismes	127
Synthèse des recommandations de 2008-2009 aux dirigeants des ministères et organismes	134
Les définitions utiles pour la compréhension des données	142
RAPPORT ANNUEL DE GESTION	144
Faits saillants	147
Aperçu de l'organisation	148
Utilisation des ressources	150
Activités sur les plans national et international	154
Résultats	155
Exigences législatives et gouvernementales	166
Suivi des recommandations du Vérificateur général sur l'optimisation des ressources	169
Annexes	172
Les collaborateurs et collaboratrices	172
Tableau comparatif des champs de compétence des ombudsmans parlementaires canadiens et des demandes traitées	175

Québec
Mai 2009

Monsieur Yvon Vallières
Président de l'Assemblée nationale

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 28 de la Loi sur le Protecteur du citoyen et à l'article 38 de la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux, je vous transmets le 39^e Rapport annuel du Protecteur du citoyen, pour l'exercice 2008-2009.

Le rapport annuel de gestion du Protecteur du citoyen pour le même exercice fait partie de ce rapport.

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

La protectrice du citoyen,

A handwritten signature in black ink, reading "R. Saint-Germain". The signature is written in a cursive, flowing style.

Raymonde Saint-Germain

Message de la protectrice



Plus de vingt et un mille citoyennes et citoyens de toutes les régions du Québec se sont adressés au Protecteur du citoyen cette année.

Ils ont eu recours au Protecteur du citoyen pour avoir accès à un service, être informés de façon adéquate, se plaindre d'un délai indu et obtenir l'accélération du traitement de leur dossier, dénoncer l'iniquité, la négligence ou l'abus envers un tiers de la part de l'un ou l'autre des ministères, organismes ou établissements du réseau de la santé et des services sociaux assujettis à l'Institution.

Le Protecteur du citoyen est intervenu en leur nom auprès de 60 ministères et organismes et de 180 instances du réseau de la santé et des services sociaux.

Souvent, il a expliqué et fait comprendre le bien-fondé de décisions de l'Administration contestées parce qu'incomprises, incomprises parce que non clairement communiquées et expliquées à des citoyens qui ne sont pas familiers avec les concepts et les rouages des services publics. Cette responsabilité de l'Administration de bien faire connaître et comprendre ses décisions n'est pas adéquatement assumée à tous ses niveaux, et des progrès sont nécessaires pour assurer, sous cet angle, une meilleure qualité du service public.

En passant en revue nos conclusions découlant du traitement des plaintes, des signalements et des diverses demandes de service des citoyens, je constate des résultats satisfaisants, encourageants. Je note malheureusement des situations fort préoccupantes. Ce rapport en fait état pour les principaux organismes publics ainsi que pour les établissements de santé et de services sociaux qui ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes et de signalements que nous avons examinés et jugés *fondés*.

Parmi les aspects satisfaisants, je note l'importance du nombre et de la qualité des résultats obtenus qui ont permis de corriger des erreurs, de rectifier des décisions erronées, de fournir enfin au citoyen une somme d'argent ou un service auquel il avait droit. Parmi les aspects négatifs, je souligne des situations où seules des excuses — même venues tardivement et pas toujours suffisamment senties — peuvent alléger l'insatisfaction des citoyens, parce que le préjudice qu'ils ont subi ne peut plus être réparé.

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a obtenu la collaboration des services publics, qui ont accepté ses recommandations pour régler des dossiers à portée individuelle et collective dans 99 % des cas.

Je souligne les résultats particuliers de certaines instances, dont je dénonçais dans mes deux derniers rapports annuels des lacunes importantes en matière de respect des droits des citoyens et de conformité à la loi. Entre autres, la Société de l'assurance automobile du Québec et Revenu Québec ont fait des efforts notables.

Ils ont apporté le suivi requis aux recommandations du Protecteur du citoyen, tant pour des dossiers individuels que pour des situations dont la portée collective est importante, ce qui a permis de résoudre des problèmes de fond, détectés au fil de nos enquêtes et autres interventions. J'ai noté que l'engagement direct et assidu des dirigeants a contribué de manière importante au règlement de ces problèmes.

J'ai par ailleurs entrepris au début de mon mandat de formuler aux dirigeants des organismes publics des recommandations, comme la Loi m'y autorise, en vue de remédier à des situations préjudiciables aux citoyens. La mise en œuvre de ces recommandations exige des interventions d'importance. Le présent rapport rend compte du suivi apporté à ces recommandations. Compte tenu de leur envergure, elles ne peuvent dans tous les cas être mises en pratique en une seule année. De façon générale, les dirigeants en ont, sinon terminé, du moins amorcé avec sérieux la mise en œuvre. Pour témoigner de l'état du suivi de certaines recommandations, des dirigeants m'ont communiqué de l'information qui me permet de croire qu'il y a espoir que la situation dénoncée se règle dans un délai raisonnable.

Tout en relevant ces résultats, j'assure les citoyens et les parlementaires que le Protecteur du citoyen maintient sa vigilance et ne tient rien pour acquis.

La conclusion des plaintes et signalements traités au cours de la dernière année révèle par ailleurs que plus d'un citoyen sur quatre qui s'est adressé au Protecteur du citoyen a été victime de préjudices de la part de l'un ou l'autre des services publics qui lui sont assujettis.

Des tendances de fond se dessinent à l'examen de ces demandes et à l'analyse des causes de l'insatisfaction et du traitement inadéquat des citoyennes et des citoyens. Des tendances dont il faut connaître l'origine pour pouvoir mieux agir dans la gouvernance et l'adaptation des services publics. Alors que se poursuivent et vont s'intensifier les réflexions du gouvernement et des parlementaires sur l'évolution et la tarification des services publics, j'aimerais que ces tendances soient bien examinées, pour en apprécier l'incidence sur le rendement optimal recherché.

Une notion élargie du rendement des services publics

Meilleur rendement des services publics... Quelle connotation donner au mot rendement dans la perspective d'un ombudsman? La connotation habituelle, celle du *rapport entre le résultat obtenu et les moyens mis en œuvre pour le produire*, joutée à une connotation élargie, celle du *respect de l'esprit qui a prévalu à l'adoption des lois, des règlements et, en toutes circonstances, de la nécessité de desservir tous les citoyens d'une manière qui respecte leurs droits*.

Si l'examen des services publics et de leur *rendement* n'échappe pas aux règles de base et aux meilleures pratiques de la gestion, il doit tenir compte d'une particularité : l'intérêt public est à la base même de l'existence de tels services, et cet intérêt inclut des notions d'équité et d'éthique. Pour que l'intérêt public soit satisfait, des paramètres identiques aux services privés ne sont pas suffisants. Il faut prendre en considération la combinaison de paramètres économiques (pour l'essentiel, le meilleur rendement au meilleur coût, pour un profit maximal) et de paramètres sociaux (la satisfaction au meilleur coût de la prestation de services pour tous les citoyens, même si elle n'est pas naturellement associée au rendement optimal). C'est ici qu'il faut se référer à la *notion élargie du rendement* qui doit s'appliquer à l'évaluation de tout service public, quel qu'en soit le fournisseur.

Ce rapport annuel, à l'instar de mes deux précédents, révèle des dysfonctionnements de l'Administration, qui vont au-delà de chacune des entités qui la composent. Ces dysfonctionnements résultent en particulier de la complexité des systèmes et de la vision parcellaire de problématiques qui ne devraient pas être isolées. Trois de ces problématiques m'apparaissent déterminantes : la non-adaptation de certains programmes et services pour les personnes dont les besoins ne correspondent pas à la norme, la marge de manœuvre insuffisante donnée aux dirigeants appelés à prendre des décisions par rapport à ces dossiers hors norme; l'absence de mesures de transition adéquates lors de réformes administratives ou de la dévolution de services vers de nouveaux prestataires.

Les plaintes reçues et les résultats de nos enquêtes nous enseignent comment se sont traduits quelques-uns de ces dysfonctionnements pour les citoyens. Certains, au sortir d'un centre hospitalier, n'ont pu entreprendre leurs traitements de réadaptation parce qu'il n'y avait pas d'interconnexion entre l'hôpital et le centre de réadaptation dans la gestion des listes d'attente. Des citoyens qui avaient reçu leur congé de l'hôpital et à qui le centre de santé et de services sociaux avait attribué le nombre d'heures requis pour leur maintien à domicile, ont en réalité bénéficié de beaucoup moins d'heures de service que ce que nécessite leur état. Des places en programmes de réinsertion sociale sont demeurées vacantes parce que le dirigeant local n'avait pas la possibilité d'accepter en dérogation une personne qui aurait pu en profiter. En situation de pénurie de ressources pour l'hébergement des aînés, des retards importants sont constatés – et s'accroissent – dans la certification des résidences privées.

Le Protecteur du citoyen, en veillant au respect des droits et au traitement équitable des citoyens, est attentif aux conséquences de l'adaptation des services publics pour en déterminer sans délai les ajustements et les redressements souhaitables.

Tout en relevant les résultats satisfaisants obtenus cette année, je constate les progrès encore à accomplir pour que soit assuré l'équilibre optimal entre les besoins des citoyens et les impératifs de rendement de l'Administration publique.

La protectrice du citoyen,

A handwritten signature in black ink, reading "R. Saint-Germain". The signature is written in a cursive, flowing style.

Raymonde Saint-Germain

Rapport de validation du vérificateur externe

Madame Raymonde Saint-Germain
Protectrice du citoyen

Nous avons procédé à l'examen des résultats, des explications et de l'information présentés dans le rapport annuel du Protecteur du citoyen pour l'exercice terminé le 31 mars 2009. La responsabilité de l'exactitude, de l'intégralité et de la divulgation de ces données incombe à la direction du Protecteur du citoyen. Notre responsabilité consiste à évaluer le caractère plausible et la cohérence de l'information, en nous basant sur le travail que nous avons réalisé.

Notre examen, qui ne constitue pas une vérification, a été effectué conformément aux cadres généralement utilisés en vérification interne. Les 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 sur l'information fournie. Nos travaux n'incluaient pas l'examen des commentaires transmis par les ministères et organismes visés par la reddition de comptes du Protecteur du citoyen, ceux-ci en étant imputables.

Au terme de notre examen, nous concluons que les résultats, les explications et l'information du rapport annuel du Protecteur du citoyen nous paraissent, à tous égards importants, plausibles et cohérents.

Le vérificateur externe,

A handwritten signature in black ink, reading "Jacques Dumas". The signature is fluid and cursive, with the first letter of "Jacques" being a large, stylized 'J'.

Jacques Dumas
27 avril 2009



Identifiant visuel

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 au plus haut palier de la justice que constitue l'équité.

Valeurs

Au service de la population depuis 1969, le Protecteur du citoyen défend des valeurs aussi fondamentales que la justice, l'équité, le respect, la transparence et l'impartialité.

Le Protecteur du citoyen est indépendant du gouvernement du Québec. Il est nommé par l'Assemblée nationale à laquelle il fait rapport. Il bénéficie donc de l'indépendance, de l'impartialité et de la neutralité nécessaires pour assumer sa fonction. Il analyse les situations en toute objectivité, sans préjugés, tant à l'égard de l'Administration que du citoyen.

Mandat

Le Protecteur du citoyen a pour mandat, en vertu de la Loi sur le Protecteur du citoyen et de la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux, de veiller au respect des droits des citoyens. Il intervient auprès des ministères et des organismes publics du Québec ainsi qu'auprès des diverses instances composant le réseau de la santé et des services sociaux. Son intervention a pour but de remédier à une situation préjudiciable à une personne, physique ou morale, à un groupe de personnes ou à une association. Au besoin, il recommande à l'instance concernée les mesures nécessaires à la correction des erreurs, négligences, sévices ou manquements qu'il a constatés. Il accepte des plaintes déposées pour le compte d'une personne par un tiers qui, notamment, a été témoin d'une erreur, de sévices ou d'une injustice. Il peut également intervenir de sa propre initiative, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un citoyen ou un groupe de citoyens a été lésé. Au terme de son intervention, le Protecteur du citoyen communique ses conclusions à l'instance concernée, accompagnées, s'il y a lieu, de recommandations et de mesures correctives.

Le Protecteur du citoyen reçoit, examine et traite les plaintes des citoyens. Pour ce qui est du réseau de la santé et des services sociaux, il exerce cette fonction, sauf exception, en deuxième et dernier recours. Les plaintes sont en effet d'abord examinées par les commissaires locaux ou régionaux aux plaintes et à la qualité des services. Par ailleurs, le Protecteur du citoyen n'a pas compétence en ce qui concerne la qualité des actes médicaux, dentaires ou pharmaceutiques.

Les lois donnent au Protecteur du citoyen les pouvoirs nécessaires à l'examen des plaintes et à la conduite de ses interventions. Ainsi, il peut obtenir tout document détenu par un ministère, un organisme public ou une instance du réseau de la santé et des services sociaux. Il peut aussi interroger toute personne dont il juge le témoignage essentiel à sa démarche.

Le Protecteur du citoyen est appelé à exercer également une action à portée collective. Ce type d'intervention est consécutif à une ou plusieurs plaintes qui, mises en parallèle, confirment l'existence d'un problème de système qui relie plusieurs secteurs d'activités et concernent parfois plusieurs programmes. Une analyse d'ensemble de ces éléments conduit à des recommandations qui permettent la correction du problème pour l'ensemble des personnes touchées.

Le Protecteur du citoyen mène aussi une action préventive. Il peut, en vue de corriger des situations préjudiciables et d'éviter leur répétition, attirer l'attention d'un ministère, d'un organisme public, d'une instance du réseau de la santé et des services sociaux ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général. Il examine en conséquence les projets de loi et de règlement. Lorsqu'il le juge opportun, il met en avant des propositions de modifications visant à améliorer le projet.

Dans l'exercice de son mandat, le Protecteur du citoyen accorde une importance primordiale aux droits essentiels reconnus aux citoyens par les chartes des droits, la Loi sur l'administration publique, la Loi sur la justice administrative, la Loi sur les services de santé et les services sociaux ainsi que les autres lois. Au fil de son action, il porte une attention toute particulière aux situations mettant en cause des personnes vulnérables ou fragilisées en raison de leur état de santé physique, mental ou psychologique, ou par leurs conditions socioéconomiques. De même, il intervient directement lorsqu'une personne craint des représailles si elle porte plainte.

Le pouvoir du Protecteur du citoyen est un pouvoir de recommandation. L'efficacité de son action est essentiellement fondée sur sa capacité d'influence et de persuasion. Lorsque, après avoir formulé une recommandation, il juge qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable pour corriger adéquatement une situation, il peut en aviser le gouvernement. Il peut également, s'il le juge à propos, exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale.

Le Protecteur du citoyen participe au renforcement de la démocratie et de l'État de droit ainsi qu'à l'amélioration des services fournis aux citoyens. Son action, différente de celle des tribunaux, permet souvent d'éviter des recours judiciaires ou administratifs, parfois longs et onéreux.

Faits saillants

Les trois principaux motifs de plaintes en 2008-2009

La majorité des plaignants fait état de délais, de sommes dues par l'État et du manque de coordination des services et des programmes. [Page 115](#)

Statistiques concernant les plaintes

- Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de 60 ministères et organismes et de 180 instances du réseau de la santé et des services sociaux.
 - 21 330 citoyennes et citoyens se sont adressés au Protecteur du citoyen, ce qui constitue une hausse de 5,7 % de la demande globale par rapport à l'an dernier.
 - Il y a eu une hausse des demandes en santé et en services sociaux (+ 68,27 %).
 - Il y a eu une diminution de la demande en administration publique (- 0,92 %).
- [Page 111](#)

Pénalités et intérêts divers imposés aux citoyens

Plusieurs gains collectifs ont été obtenus auprès de Revenu Québec. [Page 30](#)

Crédit d'impôt pour maintien à domicile d'une personne âgée

Des retards inacceptables sont enfin corrigés. [Page 33](#)

Directeur de l'état civil

Deux interventions du Protecteur du citoyen permettent une plus grande intégrité des registres pour la délivrance des actes de naissance. [Page 33](#)

La réinsertion sociale des détenus

Un écart subsiste entre le discours et les actions du ministère de la Sécurité publique. [Page 18](#)

Société de l'assurance automobile du Québec

La Société a réglé cette année des problèmes importants. Ses délais dans l'émission d'avis médicaux demeurent toutefois déraisonnables. [Page 36](#)

Commission de la santé et de la sécurité du travail

Le Protecteur du citoyen constate une hausse de 27 % des plaintes fondées en ce qui concerne les délais pour l'indemnisation des personnes accidentées du travail. [Page 45](#)

Protection de l'enfance et de la jeunesse

Adoption locale et internationale : on constate qu'il y a deux poids, deux mesures en ce qui concerne les services offerts aux parents. [Page 58](#)

Centres de réadaptation

Des usagers inscrits sur une liste d'attente ne reçoivent plus de services. L'attente peut durer jusqu'à quatre ans...

[Page 60](#)

Centres d'hébergement et de soins de longue durée

On constate des situations inadmissibles, notamment en ce qui concerne la prise en charge des usagers. [Page 63](#)

Certification des résidences privées qui accueillent des personnes vulnérables

Il y a urgence de rendre obligatoire la certification de ces résidences. Sans elle, il n'y a aucune assurance de respect des critères de qualité par les propriétaires.

[Page 72](#)

Délais de prise en charge largement dépassés aux services des urgences des centres hospitaliers

Le ministère de la Santé et des Services sociaux doit trouver d'autres voies que les services des urgences des hôpitaux pour répondre aux besoins des usagers dont l'état est jugé moins urgent ou non urgent. [Page 75](#)

Entente pilote concernant des services professionnels publics dans une clinique privée

Les usagers doivent bénéficier des mêmes droits et de la même qualité de service qu'ils soient soignés dans un établissement public ou dans une clinique privée. [Page 78](#)

Prise en charge des frais pour des soins dentaires reçus lors d'un traitement contre le cancer

Les dix centres de radio-oncologie du réseau de la santé et des services sociaux prennent à leur charge les frais connexes au traitement d'un cancer de la bouche ou de la gorge depuis le 1^{er} avril 2009.

[Page 80](#)

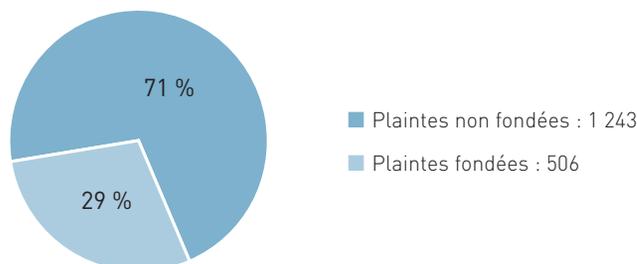
Plan d'action en santé mentale

Le respect des droits des personnes vivant avec un problème de santé mentale n'est pas assuré dans tous les établissements et en toute circonstance. [Page 89](#)

Curateur public du Québec

Il y a un délai moyen de 111 jours pour ouvrir un régime de protection pour les personnes jugées inaptes. [Page 96](#)

LA JUSTICE ET LA SÉCURITÉ PUBLIQUE



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

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

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

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

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

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

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

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

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

DANS LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

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

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

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

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

DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX

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

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

LE PROTECTEUR DU CITOYEN DEMEURE VIGILANT

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

Ministère de la Sécurité publique – Direction générale des services correctionnels

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

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

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

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

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

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

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

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

RECOMMANDATION

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

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

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

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

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

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

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

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

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

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

PORTRAIT DE LA POPULATION CARCÉRALE

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

SALUBRITÉ DES ÉTABLISSEMENTS

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

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

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

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

TRAITEMENT DES REQUÊTES ÉCRITES POUR DES SERVICES DE SANTÉ

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

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

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

Nouvelles infrastructures d'hébergement et surpopulation carcérale

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

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

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

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

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

Santé mentale et services correctionnels : rapport spécial en préparation

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

TRAITEMENT DES PLAINTES

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

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

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

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

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

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

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

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

SYSTÈME DE TRAITEMENT DES PLAINTES : D'IMPORTANTES LACUNES

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

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

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

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

RECOMMANDATIONS

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

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

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

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

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

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

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

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

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

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

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

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

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

Usage des instruments de contrainte physique

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

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

RECOMMANDATION

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

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

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

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

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

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

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

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

RECOMMANDATIONS

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

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

qu'il réexamine les directives internes des établissements;

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

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

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

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

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

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

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

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

Des conditions inacceptables pour le médecin et pour le patient

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

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

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

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

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

MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION : REPORTS CHRONIQUES DES AUDIENCES

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

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

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

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

RECOMMANDATION

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

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

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

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

COMMENTAIRES

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

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

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

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

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

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

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

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

Réinsertion sociale : l'esprit de la loi est bafoué

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

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

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

Ministère de la Sécurité publique

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

LORSQUE DES INCIDENTS GRAVES IMPLIQUENT DES POLICIERS

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

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

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

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

Revenu Québec : l’équité de traitement

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

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

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

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

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

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

Le Protecteur du citoyen constatait les lacunes suivantes :

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

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

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

Revenu Québec a accueilli les quatre premières recommandations.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Services Québec – Directeur de l'état civil

DE NOUVELLES PROCÉDURES RÉPONDANT AUX BESOINS DE LA POPULATION

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

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

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

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

TENUE DES REGISTRES DU DIRECTEUR DE L'ÉTAT CIVIL

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

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

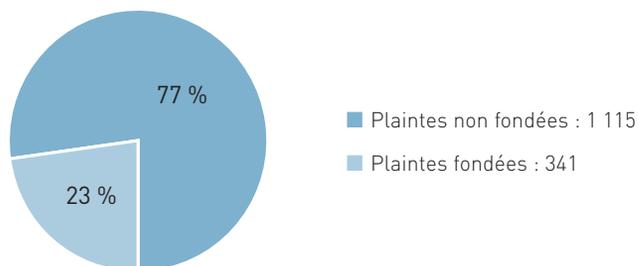
Voici le résultat de trois interventions du Protecteur du citoyen : à la suite d'un jugement modifiant les patronymes et les prénoms d'un nouveau-né, le Directeur a délivré, en contra-vention de la Loi, un nouveau certificat de naissance comme le demandait le père d'un enfant. Comme le jugement avait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

GAINS COLLECTIFS

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

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

LES RENTES ET LES INDEMNITÉS



Ministères et organismes	Plaintes reçues 2008-2009	Enquêtes non complétées		Enquêtes complétées		Total
		Plaintes réorientées	Plaintes interrompues	Plaintes non fondées	Plaintes fondées	
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	40	-	20	19	9	48
Commission de la santé et de la sécurité du travail						
L'indemnisation et la réadaptation des travailleurs	675	11	356	216	51	634
L'indemnisation des victimes d'actes criminels	109	2	59	42	13	116
Général	56	1	15	6	5	27
Régie des rentes du Québec	265	2	91	147	30	270
Société de l'assurance automobile du Québec						
L'indemnisation des victimes de la route	804	3	153	449	175	780
Le Code de la sécurité routière	375	5	71	236	58	370
Général	47	-	-	-	-	-
Total	2 371	24	765	1 115	341	2 245

Le délai pour traiter un dossier, statuer sur une réclamation ou verser le montant dû est à l'origine d'un pourcentage important des plaintes fondées à l'égard de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (33 %), de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (l'indemnisation et la réadaptation des travailleurs, 53 %, l'indemnisation des victimes d'actes criminels, 61 %) et de la Société de l'assurance automobile du Québec (l'indemnisation des victimes de la route, 39 %).

Des problèmes se rapportant à l'information transmise aux citoyens sont également la source de plusieurs interventions du Protecteur du citoyen auprès de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (56 % des plaintes fondées), de la Régie des rentes du Québec (17 % des plaintes fondées) et de la Société de l'assurance automobile du Québec (le Code de la sécurité routière, 17 % des plaintes fondées).

Finalement, le pourcentage de plaintes fondées concernant le refus ou l'interruption de l'indemnité de remplacement du revenu ou de la rente ou encore des différends au sujet de son calcul est également important, soit 17 % pour la Régie des rentes du Québec, 10 % pour la Commission de la santé et de la sécurité du travail (l'indemnisation et la réadaptation des travailleurs) et 33 % pour la Société de l'assurance automobile du Québec (l'indemnisation des victimes de la route).

Une plainte sur cinq concerne les rentes et les indemnités

Les organismes responsables de l'octroi de rentes et d'indemnités (la Société de l'assurance automobile du Québec, la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la Régie des rentes du Québec et la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances) ne constituent qu'un faible pourcentage de l'ensemble des ministères et organismes sur lesquels s'exerce la compétence du Protecteur du citoyen (4 sur 86 organismes assujettis au Protecteur du citoyen en matière d'administration publique). Pourtant, ces instances ont fait l'objet de près de 20 % des plaintes reçues au Protecteur du citoyen en 2008-2009.

Cette situation est compréhensible dans la mesure où ces organismes desservent une très forte proportion de la population, gèrent des régimes complexes et touchent aux revenus des personnes, dimension névralgique s'il en est. Il n'en demeure pas moins que les plaintes reçues font ressortir certaines lacunes communes à la gestion de ces régimes. Il faut mentionner en particulier les délais déraisonnables dans le traitement des dossiers, ainsi qu'une information trop souvent incomplète ou peu adaptée aux besoins des citoyens.

GAIN COLLECTIF

Le Protecteur du citoyen formulait, dans son rapport annuel 2006-2007, une recommandation commune à la Société de l'assurance automobile du Québec et à la Commission de la santé et de la sécurité du travail afin qu'elles harmonisent leurs actions dans l'analyse des dossiers de citoyens qui, dans le passé, ont déjà été indemnisés par l'un d'eux et qui vivent un nouvel événement. Le Protecteur du citoyen est satisfait des suites données à cette recommandation, notamment de la mise en place d'un processus particulier de traitement de ces dossiers qui évite au citoyen d'être lésé par un manque de coordination et de concertation entre les deux organismes.

Société de l'assurance automobile du Québec

La Société de l'assurance automobile du Québec est l'une des instances qui génèrent le plus grand nombre de plaintes au Protecteur du citoyen. Ces plaintes concernent les deux grands volets de la mission de la Société, soit l'indemnisation des victimes de la route et l'application du Code de la sécurité routière.

En 2008-2009, le Protecteur du citoyen a pris acte du fait que plusieurs problématiques importantes soulevées dans ses derniers rapports et ayant fait l'objet de recommandations ont été réglées à sa satisfaction. Il faut mentionner plus particulièrement à cet égard les questions suivantes : les délais de transmission des dossiers au Tribunal administratif du Québec, l'interruption illégale du versement des indemnités, la prise en compte du pardon dans la gestion des dossiers des conducteurs, les mauvaises interprétations du Code de la sécurité routière à l'égard des titulaires de permis d'apprenti conducteur et le remboursement des sommes payées en trop par les propriétaires de motocyclettes considérées à tort comme étant à risque élevé.

Toutefois, d'autres problématiques qui portent préjudice à des citoyens font toujours l'objet d'interventions du Protecteur du citoyen auprès de la Société. Ainsi, le Protecteur du citoyen est préoccupé par l'application de la loi dans les cas d'accidents multiples et est insatisfait des délais dans l'émission d'avis médicaux.

Les interventions du Protecteur du citoyen se poursuivent afin d'en arriver à un règlement adéquat non seulement dans ces dossiers, mais dans tous les autres où la Société sera interpellée.

L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE LA ROUTE

ÉMISSION D'AVIS MÉDICAUX : TOUJOURS DES DÉLAIS INACCEPTABLES

Dans ses quatre derniers rapports annuels, le Protecteur du citoyen dénonçait la lenteur de la Société de l'assurance automobile du Québec dans l'émission des avis médicaux. Ces délais souvent déraisonnables ont des conséquences considérables pour les personnes accidentées de la route puisqu'ils retardent l'indemnisation.

La situation décrite dans l'encadré à la page suivante illustre bien le préjudice causé aux personnes accidentées de la route qui doivent attendre plusieurs mois avant de recevoir des sommes qui leur sont pourtant dues.

En 2006, la Société élaborait un plan d'action triennal visant à modifier ses façons de faire en matière de traitement des demandes d'indemnités. À terme, ces modifications au processus devaient permettre de résorber les délais dans l'émission d'avis médicaux. Le Protecteur du citoyen en a assuré le suivi en rappelant, année après année, qu'il était essentiel que la mise en œuvre de ce plan d'action donne des résultats déterminants en matière de délais de traitement.

Il faut rappeler qu'en 2007, une diminution des délais dans l'émission des avis médicaux était observée. Toutefois, en 2008, le Protecteur du citoyen a constaté une stagnation du délai moyen à 82 jours, contre 85 en 2007, et ce, toutes catégories d'avis médicaux confondues. De plus, il a remarqué une augmentation du délai moyen dans la majorité des catégories d'avis médicaux ayant une incidence sur le plan financier pour les personnes accidentées (retards à verser des indemnités de remplacement du revenu ou des indemnités forfaitaires pour séquelles).

Bien que la Société soit d'avis que l'implantation de son plan d'action au cours de l'année 2009 aura pour effet de diminuer les délais dans l'émission d'avis médicaux, le Protecteur du citoyen demeure inquiet puisque la Société ne s'est fixé aucune cible d'amélioration. La prochaine année sera déterminante et doit mener à une amélioration substantielle des délais dans l'émission d'avis médicaux.

Dans ce contexte, le Protecteur du citoyen continuera d'exercer sa surveillance afin d'intervenir en cours d'année si l'implantation des mesures ne mène à aucune amélioration.

RECOMMANDATION

Considérant la persistance de délais déraisonnables dans l'émission d'avis médicaux par la Société de l'assurance automobile du Québec;

considérant les préjudices qui en résultent pour les personnes accidentées de la route;

considérant qu'en dépit du plan d'action de la Société, celle-ci ne s'est fixé aucun objectif précis à atteindre afin d'améliorer ces délais;

le Protecteur du citoyen recommande à la Société de se fixer des cibles d'amélioration afin d'évaluer concrètement l'effet de sa réorganisation sur les délais dans l'émission des avis médicaux et de lui en faire part d'ici le 30 juin 2009.

COMMENTAIRES DE LA SOCIÉTÉ

Voici les commentaires de la Société de l'assurance automobile du Québec, transmis par son président et chef de la direction :

« La Société accueille la recommandation du Protecteur du citoyen et s'engage à lui fournir d'ici le 30 juin 2009 des objectifs et des cibles d'amélioration de délais d'émission d'avis médicaux. À cet effet, des travaux sont en cours et il a déjà été convenu que les représentants du Protecteur du citoyen seront rencontrés d'ici cette date pour leur présenter les résultats. »

Un an et cinq mois pour obtenir un avis médical

Une citoyenne s'adresse au Protecteur du citoyen parce qu'elle est insatisfaite du délai de la Société de l'assurance automobile du Québec à statuer sur son droit à recevoir une indemnité forfaitaire pour séquelles. Au mois de juin 2007, l'agent d'indemnisation demande un avis médical à un médecin-conseil de la Société pour évaluer les séquelles supplémentaires subies par cette citoyenne à la suite d'une amputation découlant de son accident d'automobile.

En raison des délais de traitement dans l'émission d'avis médicaux et malgré une demande de traitement prioritaire de la part de la Société, l'avis requis n'est obtenu qu'au mois de novembre 2008, soit un an et cinq mois plus tard. Il a donc fallu tout ce temps avant que la citoyenne reçoive le montant forfaitaire de 30 366,95 \$ auquel elle a droit pour compenser ses séquelles.

DÉLAIS DE TRANSMISSION DU DOSSIER ADMINISTRATIF D'UNE PERSONNE ACCIDENTÉE DE LA ROUTE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

Un effet domino sur le Tribunal administratif du Québec

Dans son rapport annuel 2007-2008, le Protecteur du citoyen soulevait que la Société de l'assurance automobile du Québec ne respectait pas le délai de trente jours prévu à la Loi sur la justice administrative pour transmettre un dossier au Tribunal administratif du Québec et au citoyen lors d'une contestation auprès de cette instance. En 2007-2008, il fallait en moyenne 155 jours à la Société pour acheminer les dossiers. Une telle situation est cause de préjudice pour le citoyen puisque la solution du litige en est grandement retardée. La Société s'était engagée auprès du Protecteur du citoyen à régler ce problème au cours de l'année 2008, ce qu'elle a fait.

GAIN COLLECTIF

En septembre 2008, la Société a informé le Protecteur du citoyen qu'elle respectait maintenant le délai prescrit par la Loi. Le Protecteur du citoyen a vérifié cette information auprès du Tribunal et les données qu'il a obtenues la confirment.

Le Protecteur du citoyen est satisfait des mesures prises par la Société afin de corriger la situation. Il s'agit d'une grande amélioration pour les personnes accidentées de la route qui s'adressent au Tribunal.

Cependant, le Protecteur du citoyen souligne que le règlement de cette situation, ainsi que les efforts consentis afin de résorber le retard dans les demandes de révision administrative ont généré une hausse importante du nombre de dossiers en assurance automobile au

Tribunal administratif du Québec. Ce dernier doit ainsi prendre les mesures appropriées pour éviter les retards dans le traitement des dossiers, afin de préserver sa capacité à atteindre les objectifs d'accessibilité, de célérité et de qualité fixés par la Loi sur la justice administrative. Le Protecteur du citoyen entend assurer le suivi de cette situation au cours de la prochaine année.

INTERRUPTION ADMINISTRATIVE ILLÉGALE DU VERSEMENT DES INDEMNITÉS

Une pratique illégale maintenant corrigée

Dans son dernier rapport annuel, le Protecteur du citoyen faisait état d'une pratique très préoccupante de la Société de l'assurance automobile du Québec, qui procédait à l'interruption du versement des indemnités pour des motifs non prévus à la Loi sur l'assurance automobile et en l'absence de décision. Les préjudices ainsi causés aux personnes accidentées de la route se traduisaient notamment par une interruption immédiate et sans préavis du versement d'indemnités qui constituent généralement leur principal revenu de subsistance. Donnant suite aux recommandations du Protecteur du citoyen, la Société a mis en place un plan d'action pour mettre fin à cette pratique.

Au cours de l'année 2008-2009, le Protecteur du citoyen a reçu de nouvelles plaintes de même nature et en a fait part à la Société, laquelle a apporté avec diligence des modifications au plan d'action. Le Protecteur du citoyen est d'avis que ces dernières mesures devraient permettre d'assurer la continuité du versement des indemnités, ce qui mettrait fin à une pratique illégale et inéquitable pour les citoyens touchés. Toutefois, le Protecteur du citoyen maintient sa vigilance par rapport à toute résurgence de ce problème.

APPLICATION DE LA LOI DANS UN CONTEXTE D'ACCIDENTS MULTIPLES

La même personne peut-elle être simultanément apte et inapte?

Selon la Loi sur l'assurance automobile, la Société de l'assurance automobile du Québec peut déterminer, à compter de la troisième année de la date de l'accident, un emploi qu'une personne accidentée de la route capable de retourner sur le marché du travail est apte à occuper. Cette personne bénéficie alors d'une indemnité de remplacement du revenu pendant une année supplémentaire afin de chercher un emploi.

Toutefois, certaines personnes accidentées peuvent, dans les faits, être toujours en situation d'incapacité de travail. Ce sont celles qui ont subi un deuxième accident d'automobile au moment où la Société détermine un emploi en fonction des données du premier dossier. Ainsi, la personne accidentée est en réalité toujours inapte lorsque commence à s'écouler l'année supplémentaire d'indemnité accordée par la Loi. Cela lui cause un préjudice important puisqu'elle ne peut profiter pleinement de cette mesure prévue pour faciliter son intégration au marché du travail.

En conséquence, le Protecteur du citoyen a recommandé à la Société que lors d'accidents multiples, un emploi ne soit déterminé pour une personne accidentée de la route qu'après l'analyse exhaustive de sa condition à la suite de ses accidents d'automobile, et qu'une preuve prépondérante démontre qu'elle est apte à travailler.

Les discussions se poursuivent entre le Protecteur du citoyen et la Société, qui travaillent de concert afin de trouver une solution efficace à ce problème.

LA SOCIÉTÉ REMBOURSE LES SOMMES PAYÉES EN TROP PAR LES PROPRIÉTAIRES DE MOTOCYCLETTES CONSIDÉRÉES À TORT COMME ÉTANT À RISQUE ÉLEVÉ

Un citoyen conteste auprès de la Société le fait que sa moto a été classée parmi les modèles à risque, alors que les caractéristiques de son véhicule sont en réalité identiques à celles des motos ordinaires. Informé de cette plainte, le Protecteur laisse le soin à la Société d'examiner les arguments du citoyen. Quelques mois

plus tard, il apprend que la Société a révisé la liste des motos à risque et que le modèle du citoyen a été retiré. Le Protecteur du citoyen demande à la Société de rembourser la surprime à tous les propriétaires des motos visées.

Depuis 2008, la tarification des primes du régime public d'assurance automobile tient compte du risque que représentent les motocyclettes. Ainsi, en 2008, le coût de l'immatriculation de ces véhicules est passé de 416 \$ pour une moto ordinaire de 401 centimètres cubes et plus à 667 \$ pour une moto considérée comme à risque élevé, soit une augmentation de près de 40 %.

À la suite d'un premier refus de la Société, le Protecteur réitère sa demande auprès du Bureau de traitement des plaintes, déjà sensibilisé au problème, ayant lui-même reçu des plaintes pour ce motif. Moins d'un mois plus tard, le président et chef de la direction de la Société informe le Protecteur du citoyen que, par mesure d'équité, les sommes payées en trop par les propriétaires des motos retirées de la liste seront remboursées. Le Protecteur du citoyen est satisfait de cette décision.

UNE RÉVISION DES SYSTÈMES INFORMATIQUES S'IMPOSE

En 2008-2009, à la suite des interventions du Protecteur du citoyen, la Société de l'assurance automobile du Québec a pris des engagements qui impliquent des changements à ses systèmes informatiques. Or, compte tenu de l'ampleur des modifications requises et des autres priorités auxquelles elle doit faire face, la Société a dû retarder l'implantation des mesures correctives, comme en témoignent les exemples suivants.

La Société de l'assurance automobile du Québec accepte de revoir la méthode de divulgation des dossiers de conduite à la suite d'un pardon conditionnel, d'une réhabilitation ou d'une absolution

Le système judiciaire canadien permet aux citoyens reconnus coupables d'un acte criminel d'obtenir, trois ou cinq ans après avoir purgé leur peine ou payé l'amende exigée, un pardon conditionnel, une réhabilitation ou une absolution de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ces décisions permettent généralement à la personne de rendre non accessibles au grand public ses antécédents judiciaires et donc d'amoindrir, après un certain temps, les conséquences d'une condamnation criminelle.

La plainte d'une citoyenne qui s'était vu refuser le retrait d'une information concernant une condamnation criminelle pour conduite avec facultés affaiblies en 2004, de son dossier conducteur, a permis au Protecteur du citoyen de constater un changement de position de la Société de l'assurance automobile concernant la réhabilitation. En effet, celle-ci venait de décider de ne pas reconnaître la réhabilitation dans la gestion de ses dossiers. Bien que cette position soit légale puisque la Loi ne s'applique qu'aux dossiers conservés au sein de l'administration fédérale, le Protecteur du citoyen s'est interrogé sur la pertinence d'un tel changement, d'autant plus que les organismes provinciaux et municipaux collaborent généralement en restreignant l'accès à l'information relative à une condamnation criminelle des citoyens ayant obtenu une réhabilitation.

GAIN COLLECTIF

Le Protecteur du citoyen a appris qu'à la suite de ses questions, la Société a décidé, lorsque le citoyen donne la preuve de sa réhabilitation, de ne plus afficher sur l'état de dossier la mention d'une condamnation criminelle réhabilitée. En plus d'accepter de modifier le dossier de la citoyenne, la Société s'est engagée à faire de même pour les dossiers d'une cinquantaine d'autres conducteurs.

Défi de mise en œuvre

Le Protecteur constate cependant que la Société tarde à mettre en pratique les mesures correctives. Celle-ci dit éprouver des difficultés à mettre en place la solution pour conserver l'information tout en n'affichant plus la mention d'une condamnation criminelle réhabilitée lors de la production de l'état de dossier. En effet, cette information doit être conservée dans les dossiers de la Société pour le traitement d'éventuelles récidives à l'intérieur d'une période de dix ans, auquel cas, la Société a plein droit de considérer une nouvelle condamnation au Code criminel. Cette situation est en lien avec l'article 76, entre autres, du Code de la sécurité routière.

Le Protecteur du citoyen a été avisé que la Société a mis au point une solution administrative temporaire. Cependant, cette mesure n'est pas satisfaisante pour le Protecteur du citoyen car elle risque de ne pas donner son plein effet dans toutes les circonstances au pardon conditionnel, à la réhabilitation ou à l'absolution. Dans l'attente de changements à ses systèmes informatiques, la Société peut certainement trouver une solution administrative qui atteindrait le résultat visé.

Suspension du permis, mais non du paiement des droits

L'an dernier, le Protecteur du citoyen obtenait que la Société diffuse sur son site Internet l'information relative à la possibilité de demander le remboursement des droits payés d'avance pour une période pendant laquelle un permis de conduire a été suspendu. Cette année, le Protecteur du citoyen a constaté un autre préjudice lié à la suspension du permis, à la suite d'une plainte d'une citoyenne. Celle-ci s'est vue privée de l'usage de son permis par la Société pendant 34 mois pour des raisons médicales. Lorsque la suspension a été levée, la Société a facturé rétroactivement à cette citoyenne les droits impayés pour une partie de la période de suspension ainsi qu'une pénalité de retard. Le Protecteur du citoyen a obtenu l'annulation de la réclamation. Il a aussi poursuivi ses démarches auprès de la Société quant aux causes d'une telle facturation sans droit afin d'éviter que d'autres automobilistes aient à payer ce type de frais.

L'enquête a révélé qu'une telle facturation est automatiquement générée par le système informatique de la Société dans le cas d'une suspension de permis. Au contraire, lorsque la Société révoque le droit de conduire à un citoyen reconnu coupable d'une infraction criminelle, une telle facturation n'a pas lieu.

À ce jour, la Société est à la recherche d'une solution temporaire dans l'attente d'une révision de son système informatique.

Le Protecteur du citoyen ne peut se satisfaire de cette réponse car, dans l'attente, des citoyens et des citoyennes se font facturer des montants qu'ils n'ont pas à payer.

GAIN
COLLECTIF

Examen théorique réussi depuis plus de trois ans et permis d'apprenti conducteur valide : la Société exige une reprise!

Pour accéder à l'examen pratique de conduite, et au permis probatoire ou régulier selon le cas, une personne doit avoir réussi l'examen théorique et détenir le permis d'apprenti conducteur depuis au moins huit mois si elle a suivi un cours de conduite ou douze mois si elle n'en a pas suivi. Par ailleurs, en vertu d'une disposition du Code de la sécurité routière, la Société peut exiger qu'une personne qui ne détient plus de permis de conduire valide depuis plus de trois ans repasse les examens théorique et pratique pour obtenir un nouveau permis.

S'appuyant sur cette disposition, la Société exigeait qu'un titulaire de permis d'apprenti conducteur repasse l'examen théorique qu'il avait réussi depuis plus de trois ans pour accéder à l'examen pratique, et ce, même si le permis d'apprenti conducteur était toujours valide. Il s'agissait là d'une application illégale du Code de la sécurité routière. Le Protecteur du citoyen a obtenu que la Société mette fin à cette pratique pour l'ensemble des titulaires de permis d'apprenti conducteur. Dans ce but, la Société s'était engagée à modifier ses directives administratives rapidement et à adapter ses systèmes informatiques d'ici juin 2009. Compte tenu de l'ampleur des modifications requises et des autres priorités auxquelles elle doit faire face, la Société a dû retarder l'implantation des mesures correctives. Ces dernières pourront être réalisées à l'automne 2009.

Bien qu'il soit satisfait des engagements de la Société, le Protecteur du citoyen s'inquiète à nouveau du temps mis par l'organisme à procéder aux changements annoncés. En attendant, ce sont environ quatre mille conducteurs par année, selon les chiffres de la Société, à qui l'on demande de reprendre les examens théoriques, à l'encontre de la Loi.

Ce n'est pas la première année que les interventions du Protecteur du citoyen impliquent des modifications aux systèmes informatiques de la Société. Ainsi, il est intervenu dans le passé pour s'assurer que lorsqu'un citoyen effectue un changement d'adresse à la Société, ce changement est apporté dans tous ses dossiers, y compris dans celui de son véhicule en copropriété le cas échéant. À ce jour, seules des mesures administratives encadrent cette procédure, dans l'attente de modifications informatiques. Le Protecteur du citoyen est aussi intervenu à plusieurs reprises auprès de la Société pour que les citoyens qui effectuent des transactions en centres de services puissent vérifier l'ensemble de leur dossier, qu'il s'agisse de la validité de leur permis de conduire ou du statut de l'immatriculation de leur véhicule routier. De telles améliorations requièrent dans bien des cas une refonte complète des systèmes informatiques.

La Société se préoccupe de cette question depuis plusieurs années, ne serait-ce que dans le but d'assurer un service de qualité et des renseignements fiables à sa clientèle, conformément à sa Déclaration de services aux citoyens. Cependant, compte tenu de ses autres priorités et de l'ampleur des travaux requis par une telle révision, elle n'est toujours pas en mesure de s'attaquer à la tâche. Tout au plus prévoit-elle qu'un mandat de développement devrait débuter en 2011.

RECOMMANDATIONS

Considérant que chaque année des citoyens sont lésés à cause des limites des systèmes informatiques de la Société;

considérant l'importance, pour les citoyens, d'obtenir un portrait juste et complet de leur dossier lorsqu'ils s'adressent à la Société pour effectuer une transaction;

considérant que les limites des systèmes informatiques ne devraient jamais induire des citoyens en erreur quant à la validité de leur permis de conduire ou de leur immatriculation;

considérant qu'en aucun cas les limites des systèmes informatiques ne devraient justifier des exigences ou des facturations qui vont à l'encontre de la Loi;

le Protecteur du citoyen recommande à la Société :

qu'elle revoie ses systèmes informatiques de façon à permettre une vérification rapide de l'ensemble du dossier d'un citoyen qui effectue une transaction en centre de services, tant en matière de permis que d'immatriculation, et pour éviter des exigences contraires à la Loi;

qu'elle fasse de cette révision une priorité et qu'elle informe le Protecteur du citoyen des résultats de la réévaluation de son échéancier au plus tard le 30 septembre 2009;

que, dans l'intervalle, elle prenne les mesures administratives qui s'imposent, malgré les contraintes que cela implique;

qu'elle dépose au Protecteur du citoyen un plan d'action dans lequel seront précisées ces mesures, et ce, au plus tard le 30 juin 2009.

COMMENTAIRES DE LA SOCIÉTÉ

Voici les commentaires de la Société de l'assurance automobile du Québec, transmis par son président et chef de la direction :

« La Société accueille la première recommandation. Quant à la deuxième au sujet de la réévaluation de son échéancier, considérant l'ampleur et la complexité d'un tel exercice, la Société informera le Protecteur du citoyen de l'évolution du dossier plutôt que de s'engager sur une date ferme.

La Société accueille les troisième et quatrième recommandations et s'engage à produire le plan d'action demandé par le Protecteur du citoyen, et ce, au plus tard le 30 juin 2009. »

Commission de la santé et de la sécurité du travail

L'INDEMNISATION ET LA RÉADAPTATION DES TRAVAILLEURS

DES DÉLAIS INACCEPTABLES QU'IL FAUT ÉRADICUER

Des 86 ministères et organismes sur lesquels le Protecteur du citoyen a juridiction en matière d'administration publique, la Commission de la santé et de la sécurité du travail est au cinquième rang en ce qui concerne le nombre de plaintes reçues en 2008-2009, avec 840 plaintes. De celles-ci, 675 visent l'application de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles et 109 l'application de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels. L'analyse de ces plaintes fait ressortir que celles portant sur les délais de traitement sont les plus fréquemment fondées.

Bien qu'en matière d'indemnisation des personnes accidentées du travail le nombre de plaintes fondées diminue depuis quelques années, le Protecteur du citoyen constate que les délais occupent une proportion de plus en plus importante des plaintes fondées. Cette proportion atteint 64,7 % cette année par rapport à 37,7 % l'année dernière. Le changement de responsable du dossier ainsi que le retard dans le traitement des pièces essentielles à la prise de décision sont les causes de délai les plus fréquemment rencontrées. En matière d'indemnisation des victimes d'actes criminels, huit des neuf plaintes fondées concernent aussi le délai de traitement.

Des délais déraisonnables dans le traitement d'une demande placent souvent la personne accidentée du travail ou la victime d'un acte criminel dans une situation financière difficile. Par exemple, la personne accidentée qui attend plusieurs semaines une décision sur son droit à recevoir une indemnité de remplacement du revenu doit tout de même payer le loyer, l'épicerie ou l'électricité et remplir toutes ses autres obligations.

Très préoccupé par les conséquences des délais de traitement, le Protecteur du citoyen amorce une enquête afin de déterminer les causes de ce problème et les mesures correctives possibles. Le Protecteur du citoyen veut voir diminuer la récurrence de ces délais inacceptables eu égard à leurs conséquences sur les citoyens qui les subissent et dont la vulnérabilité est particulièrement grande.

GAIN
COLLECTIF

Une information manquante crée un préjudice

Un travailleur manifeste verbalement son désaccord à l'agent de la Commission de la santé et de la sécurité du travail qui a répondu négativement à sa réclamation. Toutefois, ce n'est qu'une fois le délai de contestation passé que le citoyen apprend que la demande de révision devait être faite par écrit, ce qui a pour résultat qu'il a été privé de ses recours. Afin d'éviter toute ambiguïté, le Protecteur du citoyen a demandé à la Commission de préciser, dans le libellé

de ses décisions, que la demande de révision doit être faite par écrit pour être recevable.

Le Protecteur du citoyen est satisfait que la Commission ait accepté de corriger le libellé de ses décisions, et ce, très rapidement. Depuis le 27 novembre 2008, toutes les lettres de décision concernant l'indemnisation des travailleurs mentionnent la nécessité de faire une demande de révision par écrit.

LE RECOUVREMENT PROGRESSIF EST PRÉVU PAR LA LOI

Dans le cas où un travailleur reçoit une indemnité à laquelle il n'a pas droit ou dont le montant est supérieur à celui auquel il peut prétendre, la Commission de la santé et de la

sécurité du travail peut recouvrer cette somme dans les trois ans du paiement. Cependant, si la personne a toujours droit à une indemnité de remplacement du revenu, la Commission peut retenir un pourcentage de cette indemnité qui varie de 25 %, si elle n'a pas de personne à charge, à 20 %, si elle a une personne à charge, ou à 15 %, si elle a plus d'une personne à charge. Ce pourcentage est retenu jusqu'à l'extinction de la dette.

Un travailleur reçoit des indemnités durant une période au cours de laquelle il tente un retour progressif à son emploi. Après avoir constaté le fait, la Commission doit recouvrer l'équivalent du salaire versé par l'employeur durant cette période. Or, elle retient 100 % de l'indemnité de remplacement du revenu du travailleur pour rembourser plus rapidement le trop-payé. Le travailleur est ainsi privé de la totalité de son indemnité alors que la Loi stipule que le remboursement ne peut excéder 20 % du fait qu'il a une personne à charge. L'intervention du Protecteur du citoyen a permis à ce travailleur de recevoir promptement la partie de l'indemnité de remplacement du revenu recouvrée trop rapidement par la Commission et d'étaler sa dette sur la base de 20 % de son indemnité jusqu'à sa compensation complète.

PROTECTION HORS QUÉBEC

L'employeur paie la prime, mais l'employé n'est pas assuré

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail concernant la couverture d'assurance offerte aux travailleurs domiciliés hors du Québec, mais qui travaillent pour une entreprise québécoise. Il a en effet constaté, à la suite de plaintes, que ces personnes ne sont pas « assurées » lorsqu'elles sont victimes d'une lésion professionnelle à l'extérieur du Québec puisque la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles ne permet pas de les indemniser. Elles se trouvent donc sans couverture d'assurance, sans revenu ni recours durant leur période d'incapacité. Pourtant, la loi oblige l'employeur québécois à payer sa cotisation à la Commission en fonction de sa masse salariale totale, peu importe où le travail est effectué. De ce fait, tant les employeurs que les travailleurs concernés ont l'impression erronée d'être « couverts ». Selon le Protecteur du citoyen, il est déraisonnable d'exiger une prime sans faire bénéficier les travailleurs de l'assurance inhérente.

Le Protecteur du citoyen a donc demandé à la Commission d'examiner la situation afin de trouver une solution équitable. Le président du conseil d'administration et chef de la direction de la Commission a répondu que la Loi ne laisse pas de marge de manœuvre; il entend toutefois accroître les activités de sensibilisation auprès de la clientèle concernée.

Bien que constituant une amélioration, le fait d'informer la clientèle concernée ne corrigera pas cette contradiction. Le Protecteur du citoyen a donc porté ce problème à l'attention du ministre responsable afin qu'une solution législative soit apportée dans un souci d'équité envers tous les travailleurs.

DIRECTION DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

ACCESSIBILITÉ TÉLÉPHONIQUE

Un délai moyen d'attente de sept minutes

Plusieurs citoyens ont fait part au Protecteur du citoyen des longs délais d'attente au téléphone avant de parler à un représentant de la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels, laquelle relève de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Devant la récurrence de ce commentaire, le Protecteur du citoyen a procédé à une vérification en mesurant le temps d'attente de cinquante appels faits à cette Direction durant une période de dix jours, en décembre 2008. Il a constaté un délai moyen de sept minutes entre la réponse automatisée et la prise de l'appel par un préposé et, à plusieurs occasions, l'attente a été de plus de quinze minutes avant que l'appel soit pris en charge par un préposé.

De tels délais déjà inacceptables le sont à fortiori compte tenu du caractère éminemment fragile des personnes concernées qui vivent souvent une situation dramatique, quelquefois désespérée, pour qui les procédures de la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels sont déjà lourdes.

Informées de ce constat, les autorités de la Direction reconnaissent le problème. La croissance soutenue du nombre d'appels chaque année pour un nombre constant de préposés expliquerait l'attente. La Direction incite ses préposés aux renseignements à offrir un service le plus complet possible, ce qui contribue à augmenter le temps d'attente.

La Direction a informé le Protecteur du citoyen qu'elle portera une attention particulière à ce problème au cours de la prochaine année. Toutefois, le Protecteur du citoyen est insatisfait de n'avoir pas obtenu d'engagement ferme et de mesures à mettre en œuvre pour améliorer la situation.

RECOMMANDATION

Considérant que les délais d'attente pour recevoir une réponse téléphonique à la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels sont très longs;

considérant les conséquences que cette situation peut entraîner sur une clientèle particulièrement vulnérable;

considérant que le Centre d'expertise des grands organismes, dont la Commission de la santé et de la sécurité du travail est membre, recommande un délai moyen de réponse téléphonique de 20 secondes dans 80 % des appels reçus;

le Protecteur du citoyen recommande que la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels lui dépose, d'ici le 30 juin 2009 afin de le mettre en œuvre sans délai, un plan d'action pour ramener le délai moyen de réponse téléphonique le plus près possible du standard recommandé par le Centre d'expertise des grands organismes.

COMMENTAIRES DE LA COMMISSION

Voici les commentaires de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, formulés par son président du conseil d'administration et chef de la direction :

« Nous avons bien pris note des observations et recommandations apportées à l'égard des services téléphoniques de la direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels. D'emblée, je reconnais que de tels délais sont insatisfaisants. Soyez assurée que nous partageons votre préoccupation d'offrir le meilleur service possible à notre clientèle.

La Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels a été saisie de vos commentaires le 9 décembre dernier et a exploré depuis différentes solutions. Toutefois, bien qu'il y ait amélioration, ces mesures n'ont pas encore eu tous les effets souhaités en raison d'une mise en place récente ou à venir.

L'accessibilité des services est une valeur essentielle et représente un facteur important à considérer afin d'améliorer de manière continue la qualité de nos relations avec la clientèle. Aussi, nous poursuivons nos efforts en ce sens en 2009 et suivrons de près l'évolution de la situation. »

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA)

UNE INFORMATION INSUFFISANTE ET PEU ADAPTÉE

Dans l'accomplissement de sa mission, la CARRA communique de diverses façons avec les citoyens à titre de participants et prestataires des régimes de retraite des secteurs public et parapublic qu'elle administre. Elle établit, entre autres, l'état de participation des cotisants, leur soumet des propositions de rachat et estime leur rente. Un des motifs de plainte le plus fréquent que le Protecteur du citoyen reçoit au sujet de la CARRA concerne la déficience de l'information écrite qu'elle fournit à sa clientèle. Les renseignements transmis contiennent quelquefois des erreurs. Ce sont pourtant des renseignements sur lesquels les citoyens se fondent pour prendre des décisions importantes, notamment quant à leur retraite. À diverses occasions, l'information est absente ou insuffisante, ce qui empêche le citoyen de bien comprendre ses droits et ses obligations. Par ailleurs, lorsque les explications sont complètes, il est difficile de les comprendre tellement la matière est complexe. Les exemples qui suivent illustrent certaines conséquences de ces lacunes en matière d'information.

Ainsi, un nombre indéterminé de retraités se sont prévalus d'un programme d'anticipation de la pension de la sécurité de vieillesse et de la rente de retraite du Québec sur la base de renseignements qui ne leur permettaient pas de prendre une décision éclairée. L'information transmise par la CARRA à ces cotisants pouvait en effet laisser croire qu'il s'agissait d'une forme de « prêt » que ceux-ci remboursaient à partir de 65 ans, jusqu'à l'extinction de leur dette. En réalité, après le versement par anticipation d'une certaine somme, le programme comporte plutôt une réduction à vie de la rente à titre de « récupération ». Ainsi, dans certains cas et à leur grande surprise, des personnes ont en fait remboursé davantage que la somme reçue par anticipation et continueront à le faire jusqu'à leur mort. Le problème ne résidait pas dans la nature du programme, lequel n'est plus en vigueur, mais plutôt dans une incompréhension des citoyens qui ne pouvaient pas saisir les enjeux d'une adhésion à ce programme. La CARRA, après consultation des instances concernées, informera le Protecteur du citoyen des suites qu'elle entend apporter. Le Protecteur du citoyen évaluera si la solution envisagée s'avère équitable pour les personnes qui n'avaient pas obtenu une information suffisante.

Le Protecteur du citoyen est également intervenu dans des dossiers où la CARRA a transmis une estimation de rente erronée. Ainsi, à la demande du Protecteur du citoyen, la CARRA a fourni des explications et des excuses à une citoyenne dont elle avait surestimé la rente annuelle de plus de 5 000 \$. Dans ce cas, la citoyenne a pu minimiser le préjudice en reportant sa date de retraite avant qu'il soit trop tard.

De façon générale, il y a matière à amélioration quant à la qualité, à la précision et à la transparence de l'information que transmet la CARRA aux citoyens.

RECOMMANDATION

Considérant la complexité de l'information que traite et transmet la CARRA;
considérant l'importance des décisions qu'ont à prendre les citoyens sur la base de cette information et des conséquences qui peuvent en découler;
considérant l'engagement de la CARRA contenu à sa Déclaration de services à la clientèle à l'effet de donner des renseignements exacts et complets et d'établir avec exactitude le droit à une rente ou à un remboursement ainsi que la valeur de ce droit;

le Protecteur du citoyen recommande que la CARRA l'informe des résultats obtenus en matière d'amélioration de la qualité de l'information dans le cadre de la mise en œuvre de son plan d'action 2009-2010.

COMMENTAIRES DE LA CARRA

Voici les commentaires de la Commission, formulés par sa présidente-directrice générale :

« La CARRA convient avec le Protecteur du citoyen que l'information traitée et transmise pour l'administration des régimes de retraite est complexe. En effet, celle-ci provient d'un cadre législatif imposant, lequel gouverne les différents régimes. Toutefois, la CARRA attache une grande importance à la qualité de l'information destinée à sa clientèle. Elle en a d'ailleurs fait une priorité organisationnelle, et ce, bien que la clientèle de la CARRA soit très largement satisfaite des services rendus, tel que confirmé dans un récent sondage. Elle rend compte des résultats en cette matière à son conseil d'administration dans le cadre du suivi de son plan d'action annuel. De plus, le projet de modernisation actuellement en cours permettra une révision des communications de la CARRA.

Enfin, en ce qui a trait au dossier du programme d'anticipation de la pension de la sécurité de la vieillesse et de la rente du Québec, la CARRA entend soumettre le dossier à l'attention du Comité de retraite du RREGOP et informera le Protecteur du citoyen des résultats de cette consultation. »

Régie des rentes du Québec

DORÉNAVANT, UNE INFORMATION ACCRUE ET PLUS ACCESSIBLE

En plus de gérer le régime de rentes, la Régie des rentes du Québec est responsable de la surveillance des régimes de retraite complémentaires. Dans ce rôle, elle est appelée à rendre des décisions et des ordonnances qui peuvent avoir des conséquences importantes pour des citoyens et des citoyennes cotisants ou les retraités des régimes privés. Au cours d'une intervention concernant le dossier d'un cotisant, le Protecteur du citoyen a constaté que la Régie ne mentionnait pas toujours les recours possibles dans ses décisions ou ordonnances. De plus, la diffusion de ces décisions ou ordonnances auprès de toutes les personnes concernées était incomplète. Par exemple, des personnes retraitées n'ayant plus de représentant légal auprès de leur employeur ou de leur administrateur n'avaient aucun moyen de prendre connaissance de ces décisions. Pour le Protecteur du citoyen, cette façon de faire n'est pas conforme aux principes de la Loi sur la justice administrative.

GAIN COLLECTIF

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Régie des rentes afin que chaque décision ou ordonnance comporte les éléments d'information nécessaires sur les recours permis par la Loi. Il a également demandé qu'un mode de diffusion des décisions ou ordonnances soit mis en place pour que toutes les personnes concernées puissent en prendre connaissance et y réagir au besoin. La Régie s'est montrée très ouverte à améliorer ses méthodes et a accepté les propositions du Protecteur du citoyen. Elle s'est engagée à faire en sorte que, dès les prochains mois, chaque décision ou ordonnance soit diffusée dans un endroit public accessible à toutes les personnes concernées. Elle y mentionnera également les recours possibles en conformité avec la Loi. Par ailleurs, le site Internet de la Régie des rentes a déjà été modifié en ce sens, à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen.

COMBINAISON DES RENTES SANS EFFET NÉGATIF

Une addition qui soustrait...

Un citoyen a pour seul revenu l'indemnité de remplacement du revenu réduite de la Société d'assurance automobile du Québec et sa rente de conjoint survivant de la Régie des rentes, soit au total environ 1 100 \$ par mois. À ses 60 ans, il espère améliorer son sort en demandant sa rente de retraite à la Régie. Le préposé l'incite à demander plutôt une rente d'invalidité qui, en général, est plus avantageuse. Puisque, dans ce cas particulier, l'invalidité est liée à un accident d'automobile, la Loi oblige la Régie à payer la rente à la Société d'assurance automobile du Québec, laquelle verse au citoyen la somme la plus élevée entre l'indemnité ou la rente d'invalidité. Par ailleurs, la Loi prévoit également que la rente de conjoint survivant soit alors combinée à la rente d'invalidité, ce qui en diminue le montant. Ainsi, le citoyen qui croyait pouvoir augmenter son revenu subit une perte nette de près de 200 \$ par mois,

puisque le supplément qu'il reçoit par l'intermédiaire de la Société ne comble pas la diminution de sa rente de conjoint survivant. À cela s'ajoute une réclamation de 2 070 \$ de la Régie pour des sommes versées en trop puisque la combinaison des rentes est rétroactive à la date de mise en paiement de la rente d'invalidité.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Régie des rentes sur la base de l'équité. En effet, bien que la Loi ait été correctement appliquée, le résultat n'est manifestement pas équitable et raisonnable. La Régie a reconnu le bien-fondé de cette position, et la dette du citoyen a été annulée en révision. Toutefois, compte tenu de la législation actuelle, il a été impossible de faire rétablir le niveau de revenu qu'avait le citoyen antérieurement.

RECOMMANDATION

Considérant les effets inéquitables constatés dans des situations où il y a combinaison de rentes de la Régie des rentes du Québec et de la Société de l'assurance automobile du Québec;
considérant que, dans ces circonstances, le citoyen lésé n'a, en pratique, aucun recours puisque les instances concernées ne font qu'appliquer la législation en vigueur;

le Protecteur du citoyen recommande que, lors de la prochaine révision du régime de rentes prévue pour l'automne 2009, des mesures soient prises pour que les règles applicables en matière de combinaison des rentes dans les cas de citoyens indemnisés par la Société de l'assurance automobile du Québec ne puissent avoir pour effet de réduire leur revenu initial.

COMMENTAIRES DE LA RÉGIE

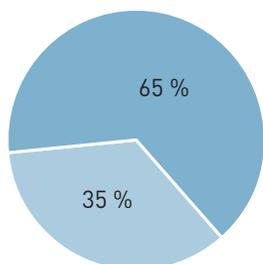
Voici les commentaires de la Régie des rentes du Québec, formulés par son président-directeur général :

« Le document de consultation intitulé *Vers un régime de rentes du Québec renforcé et plus équitable*, déposé à l'Assemblée nationale en juin 2008, prévoit déjà des mesures qui visent directement la combinaison de rentes d'invalidité et de conjoint survivant du Régime de rentes du Québec et, par extension, ces modifications toucheront les cas d'harmonisation avec la Société de l'assurance automobile du Québec. Les mesures envisagées visent notamment à corriger la réduction de revenu qui peut survenir selon les règles actuelles. »

PRÉCISION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

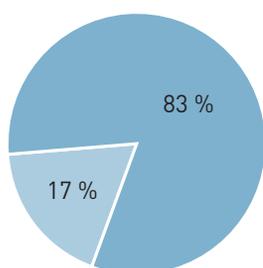
Le document de consultation dont fait état la Régie aborde effectivement la question de la combinaison des rentes. Toutefois, les mesures envisagées n'y sont pas suffisamment précises pour conclure que le problème sera entièrement réglé. Le Protecteur du citoyen attendra davantage de précisions sur les modifications envisagées et réagira en conséquence dans le cadre de la consultation à venir.

LA SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX



Les missions du réseau de la santé et des services sociaux

- Plaintes et signalements non fondés : 483
- Plaintes et signalements fondés : 258



Les ministères et organismes

- Plaintes non fondées : 154
- Plaintes fondées : 32

Missions du réseau de la santé et des services sociaux/ Ministères et organismes	Plaintes et signalements reçus 2008-2009	Enquêtes non complétées		Enquêtes complétées		Total
		Plaintes et signalements réorientés	Plaintes et signalements interrompus	Plaintes et signalements non fondés	Plaintes et signalements fondés	
Centres hospitaliers	480	29	164	163	147	503
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	136	8	36	51	26	121
Centres locaux de services communautaires	162	15	57	70	41	183
Centres de réadaptation	75	2	15	23	14	54
Centres de protection de l'enfance et de la jeunesse	174	7	69	105	9	190
Agence de la santé et des services sociaux	92	14	20	37	12	83
Organismes communautaires	5	-	-	4	2	6
Résidences privées d'hébergement	4	-	2	12	5	19
Services préhospitaliers d'urgence	25	-	2	18	2	22
Non définis	21	-	-	-	-	-
Sous-total	1 174	75	365	483	258	1 181
Régie de l'assurance maladie du Québec	318	-	34	145	29	208
Ministère de la Santé et des Services sociaux	20	3	10	9	3	25
Sous-total	338	3	44	154	32	233
Total	1 512	78	409	637	290	1 414

Le nombre de plaintes et signalements concernant le réseau de la santé et des services sociaux a considérablement augmenté depuis la dernière année, soit 1 174 comparativement à 689 en 2007-2008. Malgré cette hausse de l'insatisfaction, la proportion de plaintes et signalements fondés a diminué, passant de 38 % en 2007-2008 à 35 % cette année.

Les insatisfactions au sujet des aspects cliniques représentent 44 % des plaintes et signalements fondés à l'égard des centres de protection de l'enfance et de la jeunesse, 35 % de ceux à l'égard des centres d'hébergement et de soins de longue durée, 30 % de ceux à l'égard des centres hospitaliers et 27 % de ceux à l'égard des CLSC.

L'environnement et le milieu de vie sont à l'origine de 19 % des interventions du Protecteur du citoyen auprès des centres d'hébergement et de soins de longue durée, alors que l'attitude, le comportement ou la compétence du personnel représentent 9 % des plaintes et signalements fondés à l'égard des centres hospitaliers.

Finalement, 27 % des plaintes et signalements fondés à l'égard des centres locaux de services communautaires concernent l'accès aux soins et aux services de santé ainsi qu'aux services sociaux et 62 % des plaintes fondées à l'égard de la Régie de l'assurance maladie du Québec concernent les délais d'accès téléphonique.

Ministère de la Santé et des Services sociaux

Depuis 2006, le Protecteur du citoyen a interpellé régulièrement le Ministère à la suite du traitement de nombreuses plaintes où ce dernier est mis en cause en sa qualité de responsable du bon fonctionnement du système de santé et des services sociaux du Québec. Le contrôle de la qualité des services, le régime d'examen des plaintes, la certification des ressources privées pour personnes vulnérables, le respect des droits des personnes atteintes de déficience intellectuelle et de celles vivant avec des problèmes de santé mentale ont notamment fait l'objet de discussions.

À la suite de ses interventions en 2007-2008, le Protecteur du citoyen a constaté certaines avancées, mais il déplore le caractère souvent *ad hoc* et non permanent de celles-ci. Il constate en outre que le Ministère, qui confie aux agences régionales de la santé et des services sociaux l'entière responsabilité de mettre en œuvre ses politiques, programmes et directives, n'évalue pas de manière systématique et adéquate les résultats obtenus.

Le Protecteur du citoyen est conscient que le Ministère peut être tributaire de la collaboration des nombreux acteurs qui travaillent dans le réseau de la santé et des services sociaux. Toutefois, il estime que des iniquités entre les régions et les établissements persistent et que la cohérence doit être renforcée. Le mode de gestion actuel n'est pas de nature à définir des solutions permanentes à des problèmes de fond et à assurer leur implantation.

En plus des interventions dans des dossiers mentionnés précédemment et qui étaient en cours et se sont poursuivies, le Protecteur du citoyen a mené en 2008-2009 d'autres interventions auprès du Ministère et simultanément auprès d'établissements en cause au sein du réseau de la santé et des services sociaux.

Le Protecteur du citoyen rend compte de ces interventions et de leurs résultats dans la section de ce rapport portant sur les différents types d'établissements. À titre indicatif, il faut mentionner que cette année, les principales préoccupations additionnelles ont été l'entente pilote de services professionnels entre un centre hospitalier et une clinique médicale privée, le remboursement de frais dentaires encourus pour des traitements obligatoires connexes au traitement du cancer, les soins médicaux en centres de détention, l'accessibilité et la continuité des services de soutien à domicile, la gestion des risques en centres d'hébergement et de soins de longue durée, la gestion de l'adoption locale et internationale.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN : DES EFFORTS NOTABLES, DES RÉSULTATS ENCORE ATTENDUS

Au cours de l'année 2008-2009, le Protecteur du citoyen a assuré le suivi des recommandations qu'il avait formulées au ministère de la Santé et des Services sociaux dans son rapport annuel 2007-2008. Bien que l'information concernant la majorité des suivis soit intégrée aux thèmes particuliers présentés dans les pages qui suivent, les recommandations qui ont un effet sur la majorité ou l'ensemble des établissements sont traitées ici.

L'IMPLANTATION D'INDICATEURS DE QUALITÉ

Le Protecteur du citoyen a recommandé au Ministère, compte tenu du rôle et des obligations de ce dernier en matière de soins et de services, de favoriser l'implantation d'indicateurs de qualité dans chaque établissement. Le Ministère a accepté cette recommandation. Pour favoriser l'implantation des indicateurs les plus aptes à témoigner de la qualité des services de santé et des services sociaux, il a amorcé trois activités en concertation avec les agences : un inventaire des indicateurs de qualité retenus par les établissements de santé et de services sociaux, une revue des indicateurs de qualité retenus par des organismes reconnus ainsi qu'un bilan de l'implantation et du fonctionnement des divers mécanismes de gestion visant à assurer la qualité des services dans les établissements et à l'améliorer. Il doit faire rapport au Protecteur du citoyen du résultat des travaux amorcés au plus tard le 31 décembre 2009.

Le Protecteur du citoyen a de plus recommandé au Ministère de faire état annuellement de la progression des indicateurs de qualité développés et retenus par les établissements. Le Ministère s'est aussi engagé à donner suite à cette recommandation. Il a informé le Protecteur du citoyen qu'il établira dans une première étape un mécanisme permettant de suivre et de rapporter la progression des indicateurs de qualité d'ici le 31 décembre 2009. Il développera ce mécanisme en concertation avec les agences régionales de la santé et des services sociaux.

LA FIN D'UN CONTRAT D'ENTENTE DE SERVICE : INFORMATION ET CONTINUITÉ REQUISES

Le Protecteur du citoyen a recommandé au Ministère que les centres de santé et de services sociaux informent adéquatement les usagers et leurs mandataires ou représentants légaux des raisons qui justifient la fin d'un contrat d'entente de service avec des établissements, publics comme privés, ainsi que des mesures prises pour assurer la continuité des services offerts aux usagers. Le Ministère reconnaît que les raisons d'un transfert liées à la qualité des services, à la santé et au bien-être des usagers doivent être expliquées avec diligence et clarté aux usagers concernés ou à leurs représentants. Le Protecteur du citoyen portera une attention particulière au suivi concret que fera le Ministère auprès de son réseau à ce sujet. Il pourra également intervenir auprès des établissements non conformes.

PROTECTION DES USAGERS PARTICULIÈREMENT VULNÉRABLES : L'INQUIÉTUDE DU PROTECTEUR DU CITOYEN PERSISTE

Les personnes âgées

En avril 2006, le Ministère annonçait qu'il verrait à ce que les résidences privées pour personnes âgées soient dorénavant certifiées. Les propriétaires avaient jusqu'en février 2009 pour obtenir une telle certification. À l'heure du bilan, plusieurs constats inquiètent le Protecteur du citoyen. Le Ministère a reporté de quatre mois la date butoir pourtant convenue dans une loi dûment sanctionnée près de trois ans plus tôt. De plus, alors que la presque totalité (99,7 %) de ces propriétaires de résidences privées ont transmis des demandes de certification dans les temps impartis, seulement 31 % d'entre eux l'ont obtenue (686 propriétaires sur 2 199 demandeurs). Pourtant, le Conseil québécois d'agrément a informé le Protecteur du citoyen, le 8 avril 2009, qu'il a de son côté visité toutes les résidences visées au 7 avril 2009.

D'autres citoyens vulnérables

Les constats du Protecteur du citoyen de la dernière année présentés dans la section portant sur les centres d'hébergement de soins de longue durée et les résidences privées ne sont guère rassurants.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen demande depuis plus de trois ans que d'autres types de ressources privées fassent l'objet d'une certification, notamment celles qui accueillent des personnes toxicomanes, aux prises avec des problèmes de santé mentale ou atteintes de déficience intellectuelle. Le Ministère confirme qu'il prépare un projet de loi-cadre qui permettrait la certification de ces résidences privées desservant des clientèles vulnérables.

Avant que les parlementaires soient saisis d'un tel projet de loi, le Protecteur du citoyen croit qu'une analyse de la situation s'impose afin de corriger les ratés rencontrés dans la certification des résidences privées pour personnes âgées :

- Le Ministère envisage-t-il des changements à sa pratique qui a entraîné les délais dans la certification?
- Le Protecteur du citoyen a-t-il des garanties que la certification des résidences privées desservant des clientèles vulnérables ne connaîtra pas les ratés du système mis en place pour la certification des résidences privées pour personnes âgées de sorte que la qualité des services soit assurée?
- Est-ce qu'une adaptation plus fine des exigences en fonction de la taille et du volume des résidences est prévue, sans que cela se fasse au détriment de la qualité des services et de la sécurité des résidents?

Le Protecteur du citoyen souligne aux parlementaires l'urgence d'agir pour corriger rapidement les erreurs actuelles et éviter leur répétition.

Le suivi d'ensemble des recommandations du Protecteur du citoyen en 2007-2008 par le Ministère et le réseau d'établissements de santé et des services sociaux fait l'objet d'un tableau détaillé à la page 127 du présent rapport. Les nouvelles recommandations découlant des interventions de l'année 2008-2009 sont par ailleurs formulées dans les sections du présent chapitre où sont abordés les problèmes à résoudre.

Dans l'ordre, le présent chapitre présente certaines des interventions les plus importantes du Protecteur du citoyen au cours de la dernière année auprès de diverses instances :

des établissements du réseau de la santé et des services sociaux :

- les centres de protection de l'enfance et de la jeunesse (y compris l'adoption internationale d'un enfant au Québec);
- les centres de réadaptation (y compris les ressources de type familial);
- les centres d'hébergement et de soins de longue durée (y compris les résidences privées pour personnes vulnérables);
- les centres hospitaliers (y compris le remboursement de frais connexes au traitement du cancer et les ententes de services professionnels publics dans une clinique privée);
- les centres locaux de services communautaires (y compris les services et les soins à domicile);
- les services préhospitaliers d'urgence;

et la Régie de l'assurance maladie du Québec.

Des enjeux particuliers et d'importance pour le Protecteur du citoyen sont ensuite abordés.

- l'état de la mise en œuvre du régime d'examen des plaintes au sein des établissements du réseau de la santé et des services sociaux;
- le suivi du Plan d'action en santé mentale 2005-2010.

Centres de protection de l'enfance et de la jeunesse

MAINTENIR OU NON LES ENFANTS DANS LEUR MILIEU FAMILIAL

Environ 80 % des plaintes conclues cette année en ce qui a trait à la protection de la jeunesse proviennent de parents dont l'enfant a été retiré du milieu familial. Ces personnes estiment ne pas avoir été respectées dans leur rôle de parent ou ne pas avoir été suffisamment soutenues dans l'exercice de leurs responsabilités parentales en vue du retour de leur enfant dans le milieu familial. La majorité des plaintes porte sur les modalités d'exécution de l'ordonnance du Tribunal de la jeunesse donnant lieu au retrait de l'enfant de son milieu familial et à une supervision des contacts entre les parents et l'enfant. Bon nombre de plaintes rapportent une attitude non respectueuse à l'endroit du parent de la part des intervenants. Finalement, près de 10 % des plaintes examinées portent sur des insatisfactions exprimées par les parents liées aux services dispensés à leur enfant. Il peut s'agir d'une difficulté d'accès à des soins de santé, de lacunes dans le suivi du plan d'intervention ou de la mauvaise qualité des services en centre de réadaptation ou dans la famille d'accueil.

Le Protecteur du citoyen a conclu que les plaintes étaient fondées dans 5 % des cas. Son intervention a donné lieu à des mesures correctives, telles que des excuses de la part de l'établissement, une amélioration de la tenue du dossier du centre jeunesse, la désignation d'un nouvel intervenant pour les parents, l'amélioration de l'information donnée aux parents sur la situation de leur enfant et sur son projet de vie, le rétablissement des services de santé pour l'enfant et la reprise des contacts entre les parents et leur enfant.

Pour donner suite à la recommandation que formulait le Protecteur du citoyen dans son rapport 2007-2008, le ministère de la Santé et des Services sociaux a vu au respect, par les centres jeunesse, de l'obligation d'adopter une politique sur le retrait de l'enfant de son milieu familial. Son bilan effectué cette année auprès des agences de la santé et des services sociaux lui a permis de confirmer au Protecteur du citoyen que les seize centres jeunesse disposent maintenant d'un cadre de référence qui s'appuie sur le guide ministériel produit à ce sujet. Le Protecteur du citoyen est satisfait du résultat de ce bilan.

En cette matière, la situation très particulière des bébés qui naissent dans des conditions de négligence constitue un des plus grands défis d'implantation du programme-services Jeunes en difficulté rendu public par le Ministère au début de 2008. Ce défi tient principalement à la vulnérabilité extrême de ces enfants et à l'absence de critères qui permettraient de reconnaître très tôt ceux qui ne trouveront pas dans leur milieu familial la protection, la sécurité et l'attention dont ils ont besoin et auxquelles ils ont droit. Le respect de ces droits exige que la protection des enfants constitue, dans les faits, une responsabilité collective et prioritaire.

Dans le contexte d'une veille qu'il mène régulièrement, le Protecteur du citoyen a observé qu'il arrive malheureusement que des bébés échappent au filet de sécurité mis en place afin d'assurer leur protection. Au cours de l'année, les médias ont rapporté la mort suspecte de deux bébés âgés de quelques mois, tandis qu'un troisième subissait de multiples fractures en raison des mauvais traitements qui lui avaient été infligés dans son milieu familial. Ces événements se sont produits dans trois régions sociosanitaires différentes. Par ailleurs, dans ces trois cas, tant le personnel du centre de santé et de services sociaux que celui du Directeur de la protection de la jeunesse avaient offert ou offraient des services sociaux ou de santé aux membres de la famille.

Inquiet des événements de cette nature survenus à quelques mois d'intervalle et dans trois régions différentes, le Protecteur du citoyen a décidé de mener une intervention systémique afin de faire la lumière sur l'organisation des services et le fonctionnement des établissements responsables d'intervenir auprès des familles négligentes.

Il procède à l'examen des situations individuelles en vue de faire ressortir les constances ou les différences entre ces dernières afin, le cas échéant, de tirer les leçons de ces drames et de trouver les solutions permettant d'éviter, dans la mesure du possible, qu'ils ne se reproduisent.

Par son examen, le Protecteur du citoyen veut répondre aux questions suivantes :

- Les événements survenus dans l'une ou l'autre des régions visées sont-ils attribuables à un manque de ressources au sein des établissements concernés et à un problème de coordination entre eux?
- L'évaluation des risques encourus par ces enfants est-elle réalisée selon les règles en vigueur et les pratiques reconnues en matière de prévention de la négligence ?
- Comment les ententes de service entre les établissements peuvent-elles assurer un filet de sécurité et une protection adéquate à ces enfants maintenus en milieu familial?
- Comment se fait l'exercice de la complémentarité des rôles et des responsabilités entre les partenaires, dans le contexte des interventions d'évaluation, de surveillance, d'aide et de soutien auprès des familles négligentes?
- Comment se font l'encadrement et la supervision du personnel appelé à prendre des décisions particulièrement exigeantes et lourdes à porter en raison des conséquences qu'elles peuvent entraîner?

ADOPTION INTERNATIONALE D'UN ENFANT AU QUÉBEC

En 2007-2008, le Protecteur du citoyen a mené une intervention à la suite d'un signalement selon lequel des postulants à l'adoption internationale n'auraient pas reçu un soutien adéquat au cours du processus d'adoption. La situation portée à l'attention du Protecteur du citoyen soulevait des inquiétudes sur l'efficacité de la coordination des instances concernées par la démarche d'adoption internationale ainsi que sur le partage des responsabilités et de l'obligation de rendre compte quand un problème survient.

L'enquête du Protecteur du citoyen a permis de constater que les postulants à l'adoption d'un enfant à l'étranger n'ont pas accès aux mêmes services que les personnes qui se dirigent vers l'adoption d'un enfant domicilié au Québec. De plus, il a observé des disparités entre les régions.

Plus précisément, le Protecteur du citoyen a fait les constats suivants :

- parce qu'elle comporte des aspects juridiques particulièrement complexes, l'information donnée aux citoyens par le Secrétariat à l'adoption internationale se doit d'être simplifiée et adaptée aux destinataires. Le Secrétariat doit aussi s'assurer que cette information, souvent cruciale, est bien comprise par les postulants. Or, ces critères essentiels n'étant pas remplis, les postulants ne sont pas en mesure de bien saisir toutes les implications inhérentes à leur statut. Parmi celles-ci, il faut noter le fait que, dans certains cas, les adoptants ne sont pas reconnus comme parents tant qu'ils n'ont pas obtenu d'ordonnance de placement ou un jugement. En effet, peu importe que l'enfant soit du Québec ou vienne de l'étranger, il doit d'abord y avoir une ordonnance de placement avant que le jugement d'adoption soit rendu. L'ordonnance de placement confère aux adoptants l'autorité parentale, mais pas la filiation;
- les mécanismes de soutien offerts par le centre jeunesse et le centre de santé et de services sociaux aux postulants à une adoption locale ne sont pas accessibles aux citoyens engagés dans un processus d'adoption internationale. Pourtant, ces derniers peuvent avoir besoin d'un soutien psychosocial pendant la période d'intégration de l'enfant et même tout au long de son développement. S'ils pouvaient recevoir les mêmes services que ceux offerts aux parents d'enfants adoptés au Québec, les parents d'enfants adoptés à l'étranger auraient plus de chances de réussir leur projet;
- il existe aussi des lacunes dans la coordination et la concertation entre les divers organismes du Québec et les dispensateurs de services offerts aux postulants à l'adoption internationale. Les ressources spécialisées ne sont pas clairement connues et l'orientation n'est pas systématique.

À l'occasion du suivi des améliorations annoncées par le ministère de la Santé et des Services sociaux et le centre jeunesse, le Protecteur du citoyen a été informé des actions suivantes :

- le Secrétariat à l'adoption internationale a entrepris, en 2008, l'élaboration d'un guide de pratiques pour les intervenants qui vise notamment à harmoniser les services offerts aux postulants à l'adoption, qu'elle soit locale ou internationale. Le Secrétariat prévoit terminer la rédaction de ce guide en juin 2009. De plus, un programme de formation à l'intention des intervenants des centres de santé et de services sociaux est en préparation; ce programme permettra d'assurer une plus grande cohérence dans toutes les régions du Québec. Le devis a été approuvé et il est prévu que cette formation débute en 2010. Enfin, un comité de consultation travaille à améliorer la qualité de l'information destinée aux postulants à l'adoption internationale qui sera présentée dans un document qui devrait être disponible en juin 2009;

- le centre jeunesse concerné s'est assuré que son personnel reçoive la supervision et la formation dont il a besoin et utilise à bon escient les outils pour effectuer des suivis rigoureux dans toutes les situations d'adoption, tant locales qu'internationales.

Les constats du Protecteur du citoyen à la suite de ses interventions dans ce dossier l'amènent à formuler les recommandations suivantes au Ministère.

RECOMMANDATIONS

Considérant que le ministère de la Santé et des Services sociaux a fait connaître, en 2008, ses nouvelles orientations relativement à l'offre de services en matière d'adoption et de postadoption locale et internationale;

considérant que cette offre prévoit une complémentarité des services entre les centres jeunesse et les centres de santé et de services sociaux en matière d'évaluation, de préparation des postulants, de suivi de l'évolution de la situation et de soutien aux adoptants;

considérant la volonté du Ministère que tous les intervenants concernés reçoivent une formation en préadoption et en postadoption en fonction des besoins des enfants, des adoptants ainsi que des caractéristiques liées à l'adoption internationale;

considérant que ces orientations doivent avoir été implantées dans toutes les régions du Québec d'ici l'année 2012;

le Protecteur du citoyen recommande :

que soient harmonisés, dans une perspective d'équité, les services destinés aux parents d'enfants adoptés au Québec et à l'étranger;

que le ministère de la Santé et des Services sociaux lui présente un bilan des travaux réalisés et lui fasse connaître les résultats obtenus dans chaque région du Québec en vue d'harmoniser les services offerts aux postulants à l'adoption locale et à l'adoption internationale;

que le Ministère fasse rapport au Protecteur du citoyen au plus tard en janvier 2010.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

Voici les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux, formulés par son sous-ministre :

« En 2004, le Secrétariat à l'adoption internationale mettait sur pied un comité de concertation regroupant des représentants des centres jeunesse, des organismes agréés et des ordres professionnels. Dans un souci de cohérence, d'équité et d'accessibilité, ce comité a défini des priorités en adoption internationale, soit la formation des professionnels, la préparation des postulants à l'adoption internationale et l'harmonisation des pratiques. La préparation de la formation s'est terminée en septembre 2008. Un programme de déploiement dans le réseau est en préparation. »

Le Ministère n'a pas commenté les deuxième et troisième recommandations.

Centres de réadaptation

Les centres de réadaptation travaillent auprès de personnes atteintes de déficience physique, de déficience intellectuelle et de troubles envahissants du développement. Au besoin, les centres de réadaptation ont recours par entente à des ressources de type familial et à des ressources intermédiaires pour assurer l'hébergement de leurs usagers.

Dans son rapport annuel 2007-2008, le Protecteur du citoyen demandait au ministère de la Santé et des Services sociaux de prendre les mesures nécessaires afin de mettre en place des mécanismes particuliers permettant l'accès à des services d'orthophonie à l'intérieur d'un délai raisonnable.

Selon le Ministère, le Plan d'accès aux services pour les personnes ayant une déficience diffusé en juin 2008 répond à la demande du Protecteur du citoyen, car il définit des standards en matière d'accès aux services et de continuité. Le plan introduit une disposition à l'intention des établissements qui sont dans l'impossibilité de répondre aux demandes de services. La disposition favorise la mise en commun de ressources ou la formation d'ententes avec d'autres établissements ou, à défaut, permet de recourir aux services du secteur privé sous certaines conditions.

Ce plan d'accès prévoit que les services généraux et les services propres à des personnes vivant une situation particulière momentanée ou présentant des problèmes ponctuels ou de nature aiguë et réversible doivent être offerts par les établissements locaux ou les cabinets de médecins (en première ligne). Les services spécialisés doivent pour leur part être offerts par les centres de réadaptation (en deuxième ligne). Par ailleurs, le plan d'accès ne précise pas les activités propres à ces deux niveaux d'intervention. Il faut rappeler que dans le domaine de la déficience intellectuelle, la très grande majorité des services était traditionnellement offerte par les centres de réadaptation en déficience intellectuelle. En raison de la transformation du réseau, il devient essentiel de garantir la continuité des services avant d'entreprendre un transfert vers une ressource de première ligne.

Plusieurs plaignants se sont trouvés, après un transfert, avec un dossier fermé à l'établissement d'origine, en rupture de services et sur la liste d'attente de l'établissement vers lequel ils ont été orientés. Le Protecteur du citoyen considère que les délais d'attente dans ce type de situation sont présentement inacceptables et qu'ils contreviennent au principe de continuité qui doit prévaloir dans l'organisation des services offerts aux citoyens et qui doit se traduire par le maintien du service jusqu'à la prise en charge par le nouvel établissement.

LISTE D'ATTENTE EN RÉADAPTATION

Quand la patience est mise à l'épreuve!

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a reçu de nombreuses plaintes concernant les délais d'attente pour l'obtention d'un premier service dans un centre de réadaptation en déficience physique ou en déficience intellectuelle. Ces délais, qui peuvent être de quatre ans, sont source de préjudices, notamment pour des enfants chez qui ces retards ont des conséquences sur leur apprentissage, leur capacité à s'intégrer au milieu scolaire et à développer leur autonomie. De plus, le défaut de maintenir le lien avec les parents pendant des périodes d'attente prolongées est perçu par ces derniers comme un manque d'intérêt de la part de l'établissement.

Le Protecteur du citoyen est intervenu cette année encore pour rappeler aux centres de réadaptation l'importance, même dans un contexte de rareté de ressources, d'assurer un suivi régulier avec les usagers en attente qui, trop souvent, se sentent oubliés et laissés à eux-mêmes. Le Protecteur du citoyen tient à souligner les initiatives des établissements qui offrent des services aux usagers en attente, notamment des activités d'entraînement aux habiletés sociales pour les enfants et des rencontres de groupe pour aider les parents à mieux intervenir auprès de leur enfant.

En attente de services, le maintien d'un lien avec les parents est incontournable

Pierre a seize ans et est en attente de services d'un centre de réadaptation en déficience intellectuelle depuis l'âge de douze ans. Ses parents, qui doivent toujours prendre l'initiative de relancer l'établissement pour savoir où en est leur demande, se sentent laissés pour compte et perdent confiance dans cet

établissement en ce qui concerne son intérêt pour le suivi de leur fils et sa fiabilité en la matière. Le Protecteur du citoyen a convenu avec l'établissement d'assurer une communication plus systématique avec la famille en attente pour maintenir le lien et mettre à jour l'information.

SOUTIEN OFFERT AUX PROCHES AIDANTS DES PERSONNES HANDICAPÉES

Les proches aidants ayant à s'occuper d'une personne handicapée ont accès, par l'intermédiaire de leur centre local de services communautaires, à une aide financière qui leur permet de recourir à des services de répit et de gardiennage. Pour obtenir cette aide, ils doivent démontrer que la personne à charge correspond à la définition légale de personne handicapée. Or, pour certains enfants ayant un retard global de développement non spécifié, le diagnostic de déficience ne se confirme qu'à un âge plus avancé. Afin de ne pas laisser les parents de ces enfants sans soutien, certains établissements accordent l'aide demandée sur une base temporaire qui peut s'étendre sur quelques années. Une telle admission est conditionnelle à la confirmation d'un diagnostic de déficience, qui arrive souvent avant l'âge de six ans. Cette pratique, qui manifeste une volonté d'équité pour ces familles, peut cependant leur causer un préjudice si l'information sur le caractère temporaire et conditionnel de l'admission ne leur est pas convenablement donnée. En témoigne l'exemple suivant tiré d'une plainte traitée cette année par le Protecteur du citoyen et pour laquelle il a recommandé d'améliorer la pratique de gestion de telles admissions, notamment en ce qui concerne l'information donnée au citoyen.

La bonne information au bon moment : pas de surprise pour les parents

La mère d'un garçon de six ans ayant un retard global de développement bénéficie depuis cinq ans de la mesure de soutien aux proches aidants des personnes handicapées. Sa dernière demande de renouvellement de l'aide est refusée, car son fils, ayant atteint l'âge de six ans et faisant l'objet d'une réévaluation, ne correspond pas à la définition légale de personne handicapée. La mère, qui n'avait pas été informée du caractère conditionnel de son admission, a toujours cru qu'elle satisfaisait aux exigences de la mesure, qui était reconduite chaque année depuis cinq ans. Le

Protecteur du citoyen a recommandé que soit précisée, au guide de gestion de cette mesure, la nécessité d'informer officiellement les personnes faisant l'objet d'une telle admission que l'aide est accordée sur une base exceptionnelle, temporaire et conditionnelle à l'obtention d'un diagnostic de déficience. L'émission d'un préavis de cessation prochaine de l'aide, accordant un délai raisonnable aux proches pour régulariser leur situation, s'ils le peuvent, a aussi été recommandée pour leur éviter d'être placés devant le fait accompli.

Il arrive parfois, lors de l'analyse d'une plainte d'un citoyen, que le Protecteur du citoyen en vienne à la conclusion qu'aucune loi, directive ou politique n'a été transgressée, mais que les circonstances particulières à la situation permettent de faire appel à la notion d'accommodement, comme c'est le cas dans l'exemple ici présenté.

Aider est parfois si simple

Un enfant de quatre ans présentant un trouble envahissant du développement est desservi par un centre de réadaptation en déficience intellectuelle dans le cadre du programme d'intervention comportementale intensive. Initialement, l'enfant recevait les services du programme dans les locaux du centre de la petite enfance. Les locaux étant devenus inadéquats, il a été décidé que les services seraient désormais offerts dans les locaux du centre de réadaptation en déficience intellectuelle. Il est donc devenu nécessaire d'organiser le transport de l'enfant vers cet organisme après les séances d'intervention comportementale intensive. Étant donné que les intervenants du centre de réadaptation en déficience intellectuelle doivent se rendre au centre de la petite enfance après la séance de travail avec l'enfant afin de poursuivre leurs interventions, il est apparu tout naturel à la mère que ceux-ci puissent faire monter l'enfant dans leur véhicule pour l'y conduire. Sa demande a été refusée par le centre de réadaptation en déficience intellectuelle sur la base de la mission de l'établissement, qui n'est pas d'assurer le transport de ses usagers, cet aspect relevant de la responsabilité parentale. En accordant ce privilège à l'usager, l'établissement craignait de créer un danger précédent.

Dans un premier temps, le Protecteur du citoyen s'est assuré que le fait de transporter un usager ne pose pas

d'enjeu particulier en ce qui concerne les assurances pour l'établissement et son personnel. Une fois cela établi, il a constaté que dans le cas présent, il ne s'agit pas de créer un nouveau service de transport, ce qui effectivement ne relève pas de la mission d'un centre de réadaptation en déficience intellectuelle. Il s'agit seulement de permettre à l'usager de profiter d'un transport déjà en place, puisque le déplacement doit de toute façon être fait par les intervenants du centre de réadaptation en déficience intellectuelle. En ce qui concerne la responsabilité parentale, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'elle peut être raisonnablement partagée avec un établissement public lorsque les circonstances le permettent. Dans le cas présent, le Protecteur du citoyen considère que la situation s'y prêtait bien. Compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, le Protecteur du citoyen a estimé que la demande du parent était raisonnable puisque les coûts ainsi que les répercussions sur l'organisation des services étaient nuls et que l'établissement avait la capacité de répondre favorablement à cette demande sans frais additionnels. Il a donc fait la recommandation à l'établissement d'autoriser, sur une base exceptionnelle, le transport de cet usager par ses intervenants. Le centre de réadaptation en déficience intellectuelle a accueilli favorablement la recommandation du Protecteur du citoyen.

ACCÈS AUX RÉSIDENCES : DES DROITS À RESPECTER

Plusieurs personnes handicapées sont hébergées dans des ressources non institutionnelles. Ces ressources de type familial sont apparues à la suite de la vague de désinstitutionalisation des années 1980. Les centres de réadaptation s'entendent par contrat avec des individus qui s'engagent, contre rémunération, à offrir un milieu de vie adéquat et sécuritaire aux personnes hébergées. La grande majorité des familles souhaite maintenir un lien étroit avec le proche hébergé. Or, il arrive que la famille d'accueil considère que la famille naturelle agit de manière trop intrusive. Compte tenu de la rareté relative de ce type de ressources et des difficultés de recrutement, les centres de réadaptation doivent à la fois s'assurer que les droits des usagers sont respectés et que les conditions de travail des responsables des ressources résidentielles sont acceptables.

La présence des proches : terrain d'entente

La mère d'une jeune handicapée intellectuelle interpelle le Protecteur du citoyen parce que le centre de réadaptation en déficience intellectuelle lui interdit l'accès à la résidence de sa fille. Lorsqu'elle va la chercher, elle doit rester sur le seuil de la porte. L'établissement explique sa décision par le fait que les relations entre la mère et la famille d'accueil sont trop tendues. On craint que la situation ne dégénère au point où la responsable de la famille d'accueil refuserait de continuer à héberger la jeune fille.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a établi que ces restrictions vont à l'encontre de l'entente intervenue entre le centre de réadaptation en déficience intellectuelle et la ressource résidentielle qui stipule que celle-ci doit accueillir, à des heures raisonnables, les personnes importantes pour l'usager et faciliter les relations entre eux. En contrepartie, l'obligation de l'établissement d'offrir des services aux usagers l'autorise à réglementer la conduite attendue de leurs visiteurs. Le Protecteur du citoyen a donc recommandé au centre de réadaptation en déficience intellectuelle de tenir une rencontre entre la mère de l'usagère et la responsable de la famille d'accueil afin de conclure une entente qui permette à la mère d'avoir accès à la ressource où sa fille est hébergée selon des modalités respectueuses du milieu de vie et du travail de la famille d'accueil.

Au cours de l'année 2009-2010, le Protecteur du citoyen entend exercer une vigilance particulière à l'égard des délais d'attente et des ruptures de services en se référant au Plan d'accès aux services pour les personnes ayant une déficience pour formuler ses recommandations. Dans le traitement des plaintes, il verra à ce que la clientèle visée par ce plan soit traitée avec équité, peu importe son type de déficience ou la région où elle habite.

Centres d'hébergement et de soins de longue durée

Les centres d'hébergement et de soins de longue durée sont la résidence de fin de vie de la majorité des personnes qu'ils hébergent et qui ont besoin d'une attention particulière et soutenue, en plus de soins et de services précis. Faire des centres d'hébergement et de soins de longue durée un milieu de vie de qualité demande une vigilance constante en raison de l'incapacité de plusieurs des résidents en lourde perte cognitive.

Dans ses deux derniers rapports annuels, le Protecteur du citoyen faisait ressortir plusieurs manquements qu'il avait constatés dans des centres d'hébergement et de soins de longue durée. Ces manquements étaient entre autres liés à des soins et à des services inadéquats, à un environnement physique déficient, notamment en matière d'hygiène et de salubrité. Il mettait aussi en évidence des relations interpersonnelles difficiles entre des membres du personnel et les proches des résidents, entre certains membres du personnel et des résidents en plus de souligner le non-respect des droits des personnes hébergées en certaines circonstances.

La vulnérabilité des personnes hébergées en centre d'hébergement et de soins de longue durée rend particulièrement importante la vigilance pour s'assurer de leur sécurité et de leur bien-être. Aussi, le ministère de la Santé et des Services sociaux effectue, depuis 2003-2004, des visites d'appréciation de la qualité des services en centre d'hébergement et de soins de longue durée. Ces visites ont lieu chaque année de septembre à juin. L'objectif pour l'année 2008-2009, identique à celui de l'an dernier, était de visiter 12 % des centres d'hébergement et de soins de longue durée. Les données reçues du Ministère en mars 2009 indiquent que ce dernier maintient son objectif de progression des visites d'appréciation pour cette année.

ORIENTATIONS MINISTÉRIELLES RELATIVES AU MILIEU DE VIE

En 2007-2008, après avoir constaté plusieurs manquements, le Protecteur du citoyen interpellait de nouveau le ministère de la Santé et des Services sociaux au sujet de la mise en œuvre des orientations ministérielles relatives au milieu de vie de qualité pour les personnes vivant en centre d'hébergement et de soins de longue durée. Différentes problématiques avaient été abordées avec le Ministère, soit l'intimité et le respect des personnes lors d'un décès, la maîtrise des personnes agressives et violentes au sein des établissements, ainsi que la capacité du personnel à faire un signalement en toute confidentialité et sans crainte de représailles.

La réponse du Ministère permet de comprendre pourquoi depuis plus de cinq ans, soit depuis l'annonce des orientations ministérielles, leur mise en œuvre demeure déficiente.

Après avoir rendu publiques ces orientations en 2003, le Ministère a entrepris en 2004 des visites d'appréciation, dont le nombre s'accroît de 10 à 12 % par année. En juin 2004, un premier bilan des visites réalisées dans 47 centres d'hébergement et de soins de longue durée a entraîné la formulation de 29 recommandations et l'élaboration d'un plan d'action impliquant les établissements locaux, régionaux et nationaux. À la fin de 2009, le Ministère prévoit déposer un rapport national à la suite des visites d'appréciation des années 2004-2005, 2005-2006 et 2006-2007. Un bilan des recommandations adressées aux établissements sera produit et ciblera des priorités d'action.

À ce rythme, le Ministère aura visité un peu plus de 60 % des ressources cinq ans après avoir commencé ses visites d'appréciation. Le premier bilan, attendu à la fin de 2009, ne portera donc que sur 30 % des centres d'hébergement et de soins de longue durée. Étant donné le faible taux de ressources visitées et la portée du bilan, le Protecteur du citoyen n'est pas surpris de constater des problèmes liés à l'implantation des orientations ministérielles.

En outre, pour mieux faire connaître les orientations du Ministère, des programmes de formation continueront à être offerts aux membres des conseils d'administration, aux cadres et à 35 000 préposés aux bénéficiaires. Chaque agence régionale de la santé et des services sociaux a la responsabilité, en concertation avec les établissements de son territoire, d'établir le plan de déploiement de cette formation.

Malgré la pertinence et la logique de cette démarche, le Protecteur du citoyen craint de constater de nouveau des ratés dans le système concernant la mise en œuvre des orientations ministérielles relatives au milieu de vie. Leur implantation est en effet conditionnelle à la mobilisation et à la capacité d'agir de tous les acteurs concernés. Le Protecteur du citoyen demeure donc préoccupé et continuera à suivre de près l'implantation de ces orientations ministérielles.

INTIMITÉ ET RESPECT DES PERSONNES LORS DE LA MORT D'UN USAGER

Le Protecteur du citoyen a constaté que l'intimité de l'utilisateur et celle de ses proches n'étaient pas toujours respectées lors d'un décès. Dans certains établissements, l'espace fait en sorte que des familles doivent accompagner dans la mort l'un de leurs proches en présence d'un autre usager.

En réponse à cette situation fort déplorable, le Ministère prévoit, dans le cadre de son plan d'action 2005-2010 sur les services offerts aux aînés en perte d'autonomie, entreprendre des rénovations totalisant plus de 500 millions de dollars. Le Protecteur du citoyen reconnaît l'ampleur des investissements annoncés, mais il est d'avis que le respect du besoin d'intimité en pareilles circonstances n'est pas avant tout une question d'argent. Il reconnaît aussi que la responsabilité d'assurer le respect de l'intimité appartient aux établissements. Il est ainsi conscient que les correctifs à mettre en place pour assurer cette intimité dépendront des décisions qui seront prises par les établissements, qui en feront ou non une priorité. Dans ce contexte, force est de constater que de telles situations déplorables peuvent se reproduire.

Le Ministère a informé le Protecteur du citoyen que les visites d'appréciation de la qualité s'intéressent particulièrement à cette dimension. Le Protecteur du citoyen restera aux aguets et interviendra immédiatement si de tels événements se reproduisent.

GESTION DE LA VIOLENCE ET DES PERSONNES AGRESSIVES

Le Protecteur du citoyen soulignait, l'an dernier, que certains mandataires et représentants légaux manquent parfois de civilité et de respect envers le personnel, profèrent des menaces ou manifestent de la violence physique et verbale. Il invitait donc les centres d'hébergement et de soins de longue durée à faire connaître leur code de conduite aux mandataires et aux représentants légaux.

À ce sujet, le Ministère indique que lors des visites d'appréciation, tous les groupes rencontrés sont questionnés sur l'information reçue au sujet du code d'éthique. Le Protecteur du citoyen considère que le fait de rencontrer les usagers, leurs familles et le comité des usagers lors des visites d'appréciation aidera à sensibiliser les mandataires et les représentants légaux à l'application des codes de conduite. Puisque cette recommandation s'adresse aux centres d'hébergement et de soins de longue durée, le Protecteur du citoyen procédera à des vérifications additionnelles lors de ses prochaines enquêtes auprès des centres.

Le Protecteur du citoyen soulignait de plus aux centres d'hébergement et de soins de longue durée que les mandataires et les représentants légaux devraient connaître les personnes responsables à qui ils doivent s'adresser pour toute information, notamment en ce qui concerne la procédure de dépôt d'une plainte. Certaines situations conflictuelles pourraient ainsi être désamorçées. Pour donner suite à cette remarque, le Ministère a demandé aux commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services ainsi qu'aux comités des usagers de contribuer à développer des mesures en cette matière avec les établissements. Au cours de la prochaine année, le Protecteur du citoyen s'assurera que cet engagement du Ministère se réalise lors des enquêtes qu'il continuera à effectuer auprès des centres d'hébergement et de soins de longue durée.

CONSTATS EN 2008-2009

Le Protecteur du citoyen constate que les centres d'hébergement et de soins de longue durée visés par les plaintes reçues cette année ont donné suite à ses recommandations dans les délais convenus.

Parmi les plaintes traitées en 2008-2009, le Protecteur du citoyen a relevé des situations inadmissibles, notamment en ce qui concerne les conditions de transfert des usagers, la capacité de certaines résidences de les accueillir, l'hygiène et la salubrité, la qualité des soins ainsi que la mixité des clientèles.

La pression pour libérer des lits dans les hôpitaux est très forte. Une gestion très étroite des lits dans les hôpitaux a forcément pour effet que les personnes qui ont reçu leur congé doivent partir dès qu'on trouve un endroit où elles pourront recevoir les services que requiert leur état. Cette pratique entraîne ses gains et ses pertes. En effet, le réseau de la santé et des services sociaux peut se comparer à une vaste entreprise avec de nombreuses ramifications qui regroupent des associés ayant à leur tour leurs propres objectifs de performance.

Aussi, les centres d'hébergement et de soins de longue durée ne sont pas des établissements isolés du reste du réseau. Ils ont un rôle bien précis à remplir, dont le principal est d'accueillir des personnes en lourde perte d'autonomie et de satisfaire leurs besoins.

Or, pour répondre à des attentes légitimes de saine gestion des services spécialisés, le secteur public fait de plus en plus appel au secteur privé comme le lui permet la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Ainsi, les agences régionales et plusieurs catégories d'établissements disposent de budgets pour acheter des places en centre d'hébergement et de soins de longue durée privé autofinancé, en résidence pour personnes âgées, en ressources intermédiaires ou en ressources de type familial. La demande est telle que de nouvelles ressources se créent pour y répondre, ce qui multiplie le nombre et la diversité des partenaires concernés par l'offre des services d'hébergement et de soins de longue durée.

Un phénomène émergent préoccupe cependant le Protecteur du citoyen. La rapidité avec laquelle ces nouvelles ressources voient le jour ne le rassure pas sur la qualité de la transition, les conditions de transfert et la continuité des services requis en particulier après une hospitalisation. La protection des droits reconnus aux citoyens par la loi le préoccupe également. En effet, les plaintes reçues font état de situations où l'urgence de déplacer les personnes fait en sorte que les usagers nouvellement hébergés ne sont pas informés de leurs droits au préalable. Il appartient aux agences et aux établissements qui concluent des ententes avec des résidences privées de s'assurer que tous les droits reconnus par la Loi soient garantis au citoyen, quelle que soit la ressource où il est hébergé.

CONDITIONS DE TRANSFERT DES USAGERS

L'article 14 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux stipule qu'un établissement peut cesser d'héberger un usager qui a reçu son congé seulement si l'état de celui-ci permet son retour ou son intégration à domicile. Cet article prévoit qu'un transfert ne peut être fait que si une place est assurée à l'usager auprès d'un autre établissement ou de l'une de ses ressources intermédiaires ou d'une ressource de type familial où il pourra recevoir les services que requiert son état. Or, le Protecteur du citoyen a constaté cette année que malgré de telles dispositions légales, des établissements n'étaient pas en mesure d'accueillir adéquatement l'usager pour des raisons liées entre autres au manque d'équipements, aux appareils défectueux, à l'absence de personnel qualifié ou à la pénurie de personnel.

Une situation de détresse due à un appareil défectueux

Un usager âgé trachéotomisé transféré d'une unité de soins de courte durée à une unité de soins de longue durée se trouve dans une situation de détresse due à la défaillance des équipements. Le personnel ne peut faire l'aspiration des sécrétions trachéales, ce qui entraîne une détresse respiratoire.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement d'adopter une procédure de transfert des usagers et une procédure d'entretien préventif des équipements qui garantissent la disponibilité des équipements requis pour les usagers lors du transfert en hébergement. Les deux procédures sont maintenant en place.

CAPACITÉ D'ACCUEIL

Les établissements sont tenus de disposer du personnel, des équipements et des fournitures requis pour satisfaire les besoins des personnes en perte d'autonomie qui leur sont confiées. Encore faut-il s'assurer que ces équipements soient fonctionnels en tout temps. Il faut rappeler qu'il appartient à l'établissement qui oriente l'utilisateur de faire connaître les besoins en personnel et en équipements usuels ou spéciaux requis par celui-ci. Il incombe à l'établissement qui accueille, s'il ne dispose pas de l'effectif ou des équipements requis, de refuser d'admettre l'utilisateur qu'on lui réfère en vertu de l'article 14 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Il en va de l'intérêt de l'utilisateur.

SUIVI EN CENTRE D'HÉBERGEMENT ET DE SOINS DE LONGUE DURÉE

Les centres d'hébergement et de soins de longue durée hébergent des usagers en lourde perte d'autonomie qui retournent parfois au centre après un séjour à l'hôpital. Ils requièrent souvent des soins posthospitaliers et, quelquefois, reviennent avec des plaies ou avec une ou plusieurs infections nosocomiales. A-t-on l'assurance que chaque centre d'hébergement et de soins de longue durée, dans chacune de ses unités, dispose d'un personnel suffisant et apte à assurer les soins de plaie, à faire respecter les mesures visant à prévenir les infections ou à gérer la mise en place et la levée de l'isolement consécutif à une infection nosocomiale? En effet, les soins de plaie et le suivi des infections nosocomiales reposent sur le développement et le maintien des compétences du personnel en ces domaines ainsi que sur sa disponibilité à répondre aux besoins là où ils se présentent. Le Protecteur du citoyen a constaté que malgré l'application des mesures nécessaires à la prévention des infections nosocomiales en milieu hospitalier, celles-ci ne sont pas totalement évitables. Même s'il s'agit de cas isolés, leurs conséquences sur le plan humain sont majeures.

Le personnel d'un centre d'hébergement et de soins de longue durée dépassé par la situation

Un homme âgé reçoit son congé de l'hôpital, où il a contracté deux infections nosocomiales. Il souffre aussi de plaies de lit. Bien que sa condition paraisse lourde à assumer pour le personnel, il est tout de même admis au centre d'hébergement et de soins de longue durée. Un ergothérapeute prépare son arrivée et installe un matelas ainsi que des coussins spéciaux dans le lit et sur le fauteuil roulant.

Après un certain temps, le personnel du centre d'hébergement et de soins de longue durée est dépassé par les événements : l'état des plaies se détériore, et ce, malgré le suivi médical, les changements de traitement et le recours à toutes les ressources du centre.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que l'évaluation de l'état de l'utilisateur n'a pas été faite de façon régulière. Ainsi, on n'a pas décelé la détérioration de sa situation. De plus, son incontinence urinaire et les effets associés à Clostridium difficile nécessitaient des changements fréquents de pansements. Tout cela, tout comme la difficulté de l'utilisateur à s'alimenter, n'aidait pas à l'amélioration des plaies.

En concluant qu'il y avait eu manquement quant au suivi des soins offerts à cette personne âgée, le Protecteur du citoyen constate qu'elle avait besoin de soins et de précautions que ce centre d'hébergement et de soins de longue durée n'était alors pas en mesure de lui procurer. Le Protecteur du citoyen a par ailleurs fait des recommandations au centre d'hébergement et de soins de longue durée afin de le rendre apte dorénavant à prévenir et à traiter les plaies et à effectuer le suivi de ce type d'infection.

Une résidente chute trois fois en un an

Le Protecteur du citoyen a mené une enquête après qu'une résidente eut fait trois chutes au même étage d'un centre d'hébergement et de soins de longue durée. Les faits se sont avérés fondés. Pourtant, l'établissement s'était doté de quatre mécanismes ayant principalement pour objectif de prévenir divers incidents et accidents, notamment les chutes des résidents.

Bien que chacune des chutes ait fait l'objet d'un signalement adéquat, aucune analyse rigoureuse des circonstances n'a été retracée. Or, une analyse aurait pu prévenir de nouvelles chutes. Après la troisième chute de la résidente, des mesures disciplinaires ont été prises auprès de l'employée fautive.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la directrice de l'établissement s'est engagée à réactiver de façon plus intensive le Programme de prévention des chutes et à donner au personnel de la formation sur les mesures de contrôle.

Gestion déficiente des risques : hausse de 21 % des chutes des résidents en un an dans un centre d'hébergement et de soins de longue durée

Le Protecteur du citoyen a enquêté sur un centre d'hébergement et de soins de longue durée. Il a noté

que les installations physiques et matérielles de cet établissement étaient adéquates. Il a de plus procédé à un examen sommaire des rapports de chutes des deux dernières années, ce qui lui a permis de découvrir que leur nombre avait augmenté de 21 % en 2007-2008 par rapport à l'année précédente, que plusieurs chutes (46 %) ont eu lieu entre 11 h et 18 h et que de nombreux incidents (39 %) se sont produits pendant les heures de repas.

Ces observations ont suscité un questionnement sur l'organisation du travail, sur la vigilance, sur la formation de même que sur l'encadrement du personnel. Afin de corriger cette situation, le Protecteur du citoyen a recommandé que d'ici trois mois, un plan d'intervention individualisé qui prend en compte les besoins en sécurité de chaque usager ainsi que les interventions requises pour y répondre soient mis en œuvre. Il a aussi recommandé que d'ici trois mois soit mis en place à ce centre d'hébergement et de soins de longue durée un programme de prévention des chutes et que le personnel reçoive de la formation sur son application. Enfin, il a demandé qu'à partir de maintenant, un suivi mensuel des rapports d'accidents, de leurs conséquences et des mesures appliquées soit fait par l'établissement.

MIXITÉ DES CLIENTÈLES

Les besoins des usagers du réseau de la santé et des services sociaux varient en fonction de leur état de santé physique et mentale, de leurs habitudes de vie, de leur autonomie ainsi que de leur situation psychosociale et économique. Les établissements qui hébergent les usagers cherchent à les regrouper selon des caractéristiques qui facilitent l'organisation des soins et des services. Or, il arrive que des adultes dont l'état nécessite un hébergement permanent et qui présentent des troubles de comportement importants trouvent difficilement une réponse adaptée à leurs besoins dans les unités de vie régulières des centres d'hébergement et de soins de longue durée. Des unités « spécifiques » y ont été développées pour leur assurer l'encadrement et la gamme des services requis.

Par ailleurs, la vocation, la programmation, l'organisation et le fonctionnement des unités spécifiques varient en fonction des centres d'hébergement et de soins de longue durée et des régions. Les problématiques auxquelles sont associés les troubles importants de comportement d'agressivité ou d'agitation sont mixtes et très variées. Ainsi cohabitent des personnes adultes de tous âges pouvant présenter des déficits cognitifs sévères qui peuvent résulter d'une déficience intellectuelle, d'un problème de santé mentale, d'un traumatisme crânien, d'un accident vasculaire cérébral ou d'une démence vasculaire. Ces personnes ont

souvent des besoins différents et certaines disent qu'elles ne se sentent pas bien dans leur environnement. L'analyse d'une situation particulière portée à l'attention du Protecteur du citoyen a conduit à la formulation de recommandations à portée individuelle et collective en vue d'assurer, sur une base continue, une orientation adéquate et optimale pour chacune d'entre elles. Pour donner suite à cette intervention, un exercice de réévaluation des besoins des usagers, associé à la révision du mécanisme d'accès aux services d'hébergement, a été enclenché sur le territoire en concertation avec plusieurs intervenants du réseau.

Un lieu d'hébergement inapproprié

Un usager de cinquante ans victime d'un accident vasculaire cérébral sévère et manifestant des troubles de comportement est hébergé à l'unité spécifique régionale localisée à plus de deux cent cinquante kilomètres de son milieu. Il réagit violemment à son hébergement. Il conteste le choix de la ressource qui lui a été attribuée, refuse son plan d'intervention et soutient que ses droits ne sont pas respectés puisqu'il considère être hébergé

avec des personnes moins lucides que lui. Il réclame d'être hébergé dans le centre d'hébergement et de soins de longue durée de son choix, ce qui lui est refusé compte tenu de ses problèmes de comportement. Le Protecteur du citoyen a recommandé une réévaluation par une équipe d'experts pour lui assurer des services et un hébergement mieux adaptés à sa condition.

RÉSIDENCES PRIVÉES POUR PERSONNES ÂGÉES

En ce qui concerne la certification des résidences privées pour personnes âgées, seulement 686 propriétaires de résidences privées avaient obtenu, au 7 avril 2009, leur certification sur une possibilité de 2 199 résidences visées. Pourtant, 99,7 % des propriétaires se sont inscrits à l'intérieur des délais prescrits. Ce processus de certification permet d'assurer aux personnes hébergées que les résidences certifiées respectent le règlement ou s'engagent à s'y conformer dans un délai précis. La certification garantit aussi à l'usager que l'exploitant de la résidence détient et maintient une assurance responsabilité.

Représentation mensongère : une résidence privée s'annonce « de niveau centre d'hébergement et de soins de longue durée »

Le Protecteur du citoyen a enquêté sur une résidence privée qui avait amorcé son processus de certification auprès d'une agence régionale de la santé et des services sociaux. Il a remarqué que par son vocabulaire et ses explications, le propriétaire présentait la gamme de ses services de manière à laisser entendre qu'il pouvait héberger des résidents en grande perte d'autonomie, et ce, jusqu'en fin de vie.

À la suite des chutes répétées d'une résidente au cours desquelles une employée a même été blessée, des mesures particulières pour assurer la sécurité ont dû être mises en place. Certains meubles ont été retirés de la chambre pour faciliter l'utilisation d'un

lève-personne et l'usage restreint de la marchette a été recommandé en raison des contraintes architecturales et du nombre limité de membres du personnel.

Cette ressource n'était pas adaptée ni autorisée à offrir tous les services que requérait cette femme âgée de 98 ans. C'est pourquoi le Protecteur du citoyen a recommandé à l'agence régionale de s'assurer que les dirigeants de cette résidence privée cessent d'affirmer qu'ils peuvent exercer des activités propres à un centre d'hébergement et de soins de longue durée et corrigent sans délai leur discours et le contenu de cette publicité.

ASSURANCE DE QUALITÉ REQUISE

RECOMMANDATIONS

Considérant la grande vulnérabilité des personnes hébergées, leur isolement potentiel et les risques d'abus à leur endroit;

le **Protecteur du citoyen** recommande :

que le **Ministère** intensifie ses visites d'appréciation dans le but d'offrir des milieux de vie de qualité aux usagers des centres d'hébergement et de soins de longue durée;

que les résidences privées pour personnes âgées soient incluses dans les ressources devant faire l'objet de visites ministérielles en priorité;

que des indicateurs de qualité soient inclus dans les ententes de gestion entre les agences et les établissements et que les contrats conclus avec les ressources privées soient explicites en ce qui concerne le niveau de qualité attendu et les moyens d'en assurer le contrôle;

que la capacité des ressources à répondre aux besoins particuliers des personnes hébergées soit assurée.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

Voici les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux, formulés par son sous-ministre :

« Il est permis de confirmer que la cible de 12 % du nombre d'installations à visiter sera atteinte d'ici la fin du présent exercice (juin 2009).

En 2009-2010, le Ministère établira un portrait de la situation actuelle, pour chacune des régions, des ressources d'hébergement pour lesquelles il y a une entente d'achat de places ou de services et analysera les modalités des ententes conclues entre l'agence de la santé et des services sociaux, le centre de santé et de services sociaux et le promoteur privé. »

VEILLE PARLEMENTAIRE

Le Protecteur du citoyen est intervenu, en février 2009, auprès de l'Office des professions à l'égard du projet de Règlement modifiant le Règlement sur l'exercice des activités décrites aux articles 39.7 et 39.8 du Code des professions. Ce projet de règlement concerne l'exercice, par l'exploitant ou un membre du personnel d'une résidence privée pour personnes âgées, sous certaines conditions, d'activités autrement réservées à des professionnels. Il a été publié à la Gazette officielle du Québec le 14 janvier 2009. Les activités dont il est question sont des soins invasifs d'assistance aux activités de la vie quotidienne requis sur une base durable et nécessaires au maintien de la santé ainsi que l'administration de médicaments prescrits et prêts à être administrés. Le Protecteur du citoyen a soulevé des préoccupations par rapport à la formation des personnes autorisées à exercer ces activités, à la mise à jour des connaissances et au contrôle de la qualité des actes posés, ainsi qu'à l'assurance responsabilité des résidences en cas d'erreurs commises par leur personnel. À cet effet, le Protecteur du citoyen a recommandé que le règlement précise le niveau minimal de formation requis pour exercer les activités visées et qu'il inclue une disposition pour que le centre de santé et de services sociaux du territoire de la résidence instaure des mécanismes de mise à jour des connaissances et de contrôle de la qualité en ce qui a trait aux activités visées. Il a également réclamé que soit incluse une disposition exigeant que la résidence détienne un certificat de conformité en règle afin que les usagers bénéficient de la couverture d'assurance responsabilité.

Le Protecteur du citoyen en a profité pour faire état de sa préoccupation liée à l'application du règlement concernant le maintien de l'accessibilité gratuite et de la continuité des services offerts aux personnes âgées vivant en résidence, et dont il a également saisi la ministre de la Justice, responsable des lois professionnelles, le ministre de la Santé et des Services sociaux et la ministre responsable des Aînés. Le Protecteur du citoyen tient à s'assurer que les centres de santé et de services sociaux seront toujours disposés à offrir ces services gratuitement à toutes les personnes âgées qui en ont besoin, peu importe que leur résidence les offre ou non, et ce, afin d'éviter que des personnes vulnérables ne soient obligées d'assumer les coûts de ces services ou ne renoncent à les recevoir parce que leur coût dépasse leur capacité financière.

RÉSIDENCES PRIVÉES POUR D'AUTRES PERSONNES VULNÉRABLES

À QUAND LA CERTIFICATION OBLIGATOIRE ?

Au cours de l'année 2008-2009, le Protecteur du citoyen a une fois de plus reçu des plaintes concernant les ressources d'hébergement privées non certifiées par le ministère de la Santé et des Services sociaux et qui desservent, notamment, des personnes aux prises avec des problèmes de toxicomanie. Les plaintes concernent les ressources en toxicomanie et visent les soins et les services offerts aux usagers de même que l'environnement dans lequel ils sont donnés.

Étant donné que ce type de ressource d'hébergement privé, non certifié, n'est pas soumis à l'application du régime d'examen des plaintes et à la compétence du Protecteur du citoyen, celui-ci a dû faire appel à divers ministères et organismes tels le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, les agences de la santé et de services sociaux et les services municipaux afin qu'ils s'assurent du respect de certaines normes. Ces derniers ont vérifié la conformité des ressources à leurs lois ou règlements. Cependant, ces vérifications ne rendent pas compte de la qualité des soins, ce qui dépasse leur champ de compétence respectif, ni des risques auxquels sont exposés les usagers. Elles n'apportent pas non plus de réponses ou de correctifs aux plaintes formulées par les usagers de ces résidences privées.

Depuis le printemps 2001, le ministère de la Santé et des Services sociaux coordonne un programme de certification des organismes privés ou communautaires intervenant en toxicomanie et offrant de l'hébergement. Ce programme est volontaire, donc non obligatoire. En date du 24 février 2009, 46 résidences sur un total de 95 résidences connues ont reçu un certificat de conformité aux normes jugées nécessaires et suffisantes pour assurer la qualité des services et la sécurité physique et psychologique des usagers.

URGENCE D'AGIR

Le Protecteur du citoyen réitère sa recommandation faite dans son rapport annuel 2007-2008 selon laquelle les résidences privées qui accueillent des personnes toxicomanes, aux prises avec des problèmes de santé mentale ou souffrant de déficience intellectuelle devraient être certifiées et soumises à l'application du régime d'examen des plaintes prévu à la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Sans certification obligatoire, il n'y a aucune assurance d'une intervention et d'un traitement adéquats dans un environnement sécuritaire et salubre. De plus, les usagers – et des tiers pouvant agir en leur nom – n'ont aucun recours au régime d'examen des plaintes en cas d'insatisfaction.

Dans son plan d'action de décembre 2008, qui fait suite aux recommandations du Protecteur du citoyen, le Ministère écrit qu'il prépare un projet de loi-cadre qui permettrait la certification de résidences privées desservant diverses clientèles vulnérables. Ce projet fournirait notamment un encadrement à des organismes privés ou communautaires offrant de l'hébergement à ces clientèles. Le Protecteur du citoyen note qu'aucune date n'a été avancée par le Ministère quant au dépôt de ce projet de loi-cadre.

Considérant l'importance de s'assurer de la qualité des soins et des services offerts aux personnes vulnérables, le Protecteur du citoyen souligne aux parlementaires qu'il y a urgence de légiférer en cette matière.

Centres hospitaliers

Compte tenu de l'ampleur de son action et des ressources qu'il mobilise, il n'est pas surprenant que le secteur hospitalier soit celui d'où provient, au Protecteur du citoyen, le plus grand nombre de plaintes à l'égard du réseau de la santé et des services sociaux. La continuité des soins et services, les délais, l'engorgement des urgences et les risques d'infection continuent d'être des facteurs d'inquiétude ou d'insatisfaction chez les usagers.

CONTINUITÉ DES SOINS ET DES SERVICES

Le parcours d'un usager dans le réseau complexe de la santé pour obtenir des soins, pour lui-même ou l'un des siens, est parfois sinueux et rempli d'obstacles. Il ressort des plaintes reçues au Protecteur du citoyen une lacune dans le cheminement de l'usager d'un service à l'autre au cœur du même centre local de services communautaires, d'une installation à l'autre au cœur d'un même centre de santé et de services sociaux ou d'un établissement à l'autre lorsqu'un corridor de services existe en vertu d'une entente survenue entre ceux-ci. Ainsi, le Protecteur du citoyen constate que le manque de continuité se manifeste tant à l'urgence, en cours d'hospitalisation que lors du retour au domicile.

Un intervenant social lui aurait été d'un bon secours

Un usager, qui souffre de façon récurrente de maux de tête intenses associés à une malformation, se présente régulièrement au service des urgences. Il y passe quelques jours, obtient son congé et retourne chez lui quand il va mieux. Et le cycle recommence. Cependant, plus les années passent, plus il a peur de retourner seul chez lui, car il craint de tomber. Il souhaite donc pouvoir profiter d'un séjour de convalescence avant de rentrer chez lui. Cet usager aurait bénéficié du soutien d'un intervenant pivot, mais personne n'a pensé à demander l'intervention de la travailleuse sociale à l'urgence pour évaluer les besoins en hébergement temporaire et ainsi assurer son orientation et la liaison vers la ressource la plus appropriée.

Une information qui aurait fait toute la différence

Lors de son hospitalisation, une femme âgée tombe en se rendant à la salle de bain. Elle se fracture la hanche et doit subir une chirurgie orthopédique. L'infirmière auxiliaire qui l'accompagne lors de son déplacement n'a pas été informée par l'infirmière responsable que la femme présente des faiblesses importantes à ses membres de son côté droit, ce qui limite son autonomie à la marche. Elle n'a pas non plus été informée des conditions pour assurer son déplacement sécuritaire. Or, la continuité de services repose sur des éléments précis. Le manque d'information aurait pu entraîner des conséquences graves.

Il bénéficie pendant cinq jours seulement d'un fauteuil roulant qu'il a attendu quinze mois

Une personne âgée présente une perte importante d'autonomie liée à une maladie pulmonaire obstructive chronique, et son état nécessite l'usage d'un fauteuil roulant motorisé. L'équipe multidisciplinaire du centre hospitalier, qui procède à l'évaluation fonctionnelle de l'usager et recommande des adaptations du domicile pour faciliter le retour, transmet ces renseignements au centre local de services communautaires. Même si l'usager doit se procurer son fauteuil roulant grâce à l'intervention de l'ergothérapeute du centre local de services communautaires, c'est le centre de réadaptation qui doit lui fournir cet équipement. À la suite d'une série de malentendus et devant les délais de plus en plus importants pour obtenir le fauteuil, la famille s'adresse directement au centre de réadaptation. Quinze mois s'écoulaient avant que l'usager obtienne son fauteuil. Or, si un intervenant pivot du centre local de services communautaires avait guidé l'usager et sa famille, celui-ci aurait obtenu le fauteuil roulant beaucoup plus rapidement. Malheureusement, l'usager est mort cinq jours après avoir reçu son fauteuil. Dans ce cas, les lacunes dans la continuité des services sont survenues après la période de soins en centre hospitalier.

MÉCANISME D'ACCÈS AUX SERVICES MÉDICAUX SPÉCIALISÉS : UNE TENTATIVE POUR RÉDUIRE LES DÉLAIS D'ATTENTE

Les plaintes reçues par le Protecteur du citoyen révèlent des délais pour obtenir un premier rendez-vous avec un médecin spécialiste, pour subir les examens prescrits et pour obtenir la chirurgie ou le traitement requis. À chacune de ces étapes, le citoyen est inscrit sur une liste d'attente pour obtenir ultérieurement un rendez-vous. Il arrive également que des chirurgies soient reportées à l'avance, à la dernière minute ou à répétition pour une même personne. Plusieurs plaintes traitées au Protecteur du citoyen ont permis de constater que les rendez-vous sont souvent accordés aux personnes sur la liste d'attente en fonction de la date d'inscription, sans égard à l'urgence de la situation. Le problème de santé de certains usagers risque de s'aggraver lorsque les délais augmentent.

Afin de réduire les délais, le Ministère a mis en place un mécanisme d'accès aux services médicaux spécialisés, notamment aux chirurgies non urgentes. Ainsi, le gouvernement s'est engagé à ce que les chirurgies pour une prothèse totale du genou ou de la hanche ou encore pour une cataracte se réalisent dans un délai de six mois pour les patients inscrits dans le système d'information sur le mécanisme d'accès aux services spécialisés depuis le 1^{er} juin 2007. Si l'établissement estime qu'il ne pourra pas pour des raisons valables respecter ce délai, il doit, en collaboration avec le chirurgien traitant, faire une deuxième offre au patient. Cette offre consiste à proposer l'une des options suivantes :

- être opéré par un autre médecin du même hôpital;
- être opéré par un médecin dans un autre hôpital de la même région;
- être opéré par un médecin à l'extérieur de la région;
- être opéré dans un centre médical spécialisé.

Le patient a toujours le choix d'accepter ou de refuser la deuxième offre. S'il la refuse, il demeure sur la liste d'attente de son hôpital, mais il se peut alors que le délai de traitement soit supérieur à six mois. S'il accepte l'offre, des modalités de transfert lui seront signifiées et le délai de traitement demeurera de six mois au total (c'est-à-dire y compris le délai d'attente lié à la deuxième offre).

En cours d'année, le Protecteur du citoyen a traité des plaintes qui lui ont permis de constater que ce mécanisme d'accès doit encore être bonifié.

Retour à la case départ pour un refus

La plainte d'une femme en attente d'une chirurgie de la hanche depuis septembre 2006 (vingt mois au moment du dépôt de la plainte) justifie l'application de ce mécanisme d'accès. Étant donné que les délais anticipés pour la chirurgie sont de plus de six mois, l'établissement fait une seconde offre à la femme. En

raison de motifs sérieux, celle-ci refuse. On lui répond alors qu'elle serait placée à la fin de la liste d'attente. Pour le Protecteur du citoyen, une telle pratique, qui s'apparente clairement à une punition du citoyen, est inacceptable.

Patienter plus de deux ans pour une chirurgie

Un citoyen en attente d'une chirurgie manifeste au Protecteur du citoyen son insatisfaction quant au délai d'attente et aux difficultés à obtenir de l'information. En avril 2006, l'orthopédiste prévoit l'opérer afin de reconstruire un ligament. En décembre de la même année, on convoque le citoyen à une journée préopératoire pour passer certains examens. On l'informe alors que l'on communiquera avec lui en janvier 2007 pour fixer la date de la chirurgie. En octobre 2007, n'ayant reçu aucun appel de l'hôpital, le citoyen décide d'en informer la commissaire locale aux plaintes et à la qualité des services. En décembre 2007, on l'appelle pour qu'il se présente à une seconde journée préopératoire, car les données recueillies antérieurement

sont devenues obsolètes. En janvier 2008, près de deux ans après avoir accepté de subir une chirurgie orthopédique, le citoyen est toujours sans nouvelles et n'arrive plus à pratiquer aucun sport. Il manque des occasions de travail et n'ose s'absenter de sa région, car il ne peut prendre le risque qu'on l'appelle pendant son absence, ratant ainsi la possibilité d'être enfin opéré. Cela diminue considérablement la qualité de sa vie. Finalement, le citoyen a été opéré en mars 2008. Dans son enquête, le Protecteur du citoyen a conclu que le délai et le manque d'information étaient déraisonnables, et l'établissement s'est engagé à apporter des correctifs afin d'améliorer la situation.

URGENCES : UN DÉFI PERMANENT

L'état des urgences reflète l'état du réseau de services de santé. La surutilisation des civières et des corridors à l'urgence révèle la non-disponibilité de lits sur les étages, qui elle-même illustre le manque de places en hébergement, en lits de convalescence ou en soutien à domicile. Les délais pour rencontrer un médecin à l'urgence traduisent-ils la difficulté d'accès aux services médicaux de première ligne?

Malgré des investissements financiers et des moyens mis en place pour assurer un meilleur fonctionnement des urgences au cours des dernières années, les délais d'attente ont constitué en 2008-2009 le principal motif de plainte concernant les centres hospitaliers.

La majorité des plaintes au Protecteur du citoyen relatives aux urgences provenait de patients dont l'état de santé a été évalué à une priorité de traitement de niveau 4 ou 5, principalement dans la région de Montréal. Le guide de pratique professionnelle *Le triage à l'urgence* établit que le niveau 4, considéré « moins urgent », suppose un délai de prise en charge de soixante minutes, tandis que le niveau 5, jugé « non urgent », suppose un délai de cent vingt minutes. Or, les plaintes révèlent que les délais de prise en charge ont été largement dépassés sans que les usagers aient été réévalués ou informés de la situation. À l'inverse, peu de patients dont l'état de santé a été évalué à une priorité de traitement de niveau 1, 2 ou 3 ont porté plainte. Lorsqu'ils l'ont fait, c'était aussi en raison du délai. Par ailleurs, il est arrivé que les patients dont l'état de santé a été évalué à une priorité de traitement de niveau 4 vivaient en fait une situation plus critique que prévu.

Enceinte, en hémorragie et sans confort, la citoyenne patiente quinze heures!

Sur la recommandation de son médecin de famille, une femme enceinte de dix semaines ayant des pertes sanguines et des douleurs abdominales se présente à l'urgence, accompagnée de son conjoint. L'infirmier au triage évalue que la priorité de traitement est de niveau d'urgence 4, ce qui implique des réévaluations toutes les heures.

Bien que la femme et son conjoint aient demandé de revoir l'infirmier en raison de douleurs et de saignements accrus, la patiente n'a été réévaluée que douze heures plus tard et n'a vu le médecin que quinze heures après son arrivée à l'urgence. Le Protecteur du citoyen a constaté que le personnel infirmier n'a fourni aucune information au couple et qu'il n'est pas intervenu pour le rassurer ou pour augmenter le confort de la femme, alors que ce couple vivait une situation difficile sur le plan humain, compte tenu des risques de perdre le fœtus.

À défaut d'avoir un médecin de famille, l'usager se présente à l'urgence

Une femme se présente accompagnée de son conjoint à l'urgence d'un centre hospitalier en région. Depuis quelque temps, elle se sent épuisée et veut rencontrer un médecin pour obtenir un diagnostic précis de sa condition. Selon les notes au dossier, la femme est arrivée à l'urgence à 10 h 5. Elle est vue au triage immédiatement et son état est évalué à une priorité de traitement de niveau 4. Les notes au dossier précisent que la femme est fatiguée, ne dort plus, est d'humeur triste depuis deux semaines et a des problèmes avec sa fille qui consomme de la drogue. Elle ne présente pas de douleur et voudrait rencontrer un travailleur social. Vers 13 h, son conjoint se renseigne auprès du personnel de l'accueil des raisons du délai d'attente. On l'informe qu'un usager est arrivé en arrêt cardiaque et que cela explique l'attente. Ce n'est qu'à 16 h 50, après sept heures d'attente, que la femme rencontre le médecin.

Le jour où la femme s'est présentée à l'urgence, un seul médecin était en service. Selon les normes établies par un comité paritaire du Ministère et de la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec, un seul médecin était requis à cette urgence. Ces normes tiennent compte de l'achalandage et du volume d'activité de l'urgence. Par contre, s'il n'y a qu'un seul médecin en service, il est clair que les rencontres avec les personnes dont l'état de santé a été évalué à une priorité de traitement de niveau 4 ou 5 sont susceptibles d'être reportées automatiquement dès l'arrivée de personnes qui requièrent des soins immédiats.

Cet exemple illustre bien la situation d'une personne qui aurait dû s'adresser à son médecin de famille ou à son centre local de services communautaires pour rencontrer un travailleur social. Pourquoi s'est-elle adressée à l'urgence? Quelles étaient les options? Selon l'établissement, les personnes dont l'état de santé a été évalué à une priorité de traitement de niveau 4 ou 5 ont été forcées de consulter l'urgence, car elles n'ont pas de médecin de famille.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que le centre de santé et de services sociaux visé travaillait activement à trouver des moyens pour réduire le recours à l'urgence chez ces personnes. Parmi ces moyens, il faut citer la mise en place d'un service de consultation sans rendez-vous, l'instauration de protocoles d'ordonnances collectives qui permettront à l'infirmière de l'urgence d'intervenir dans certains cas (contraceptif d'urgence, muguet chez les nourrissons, fracture du poignet, de la hanche, etc.) pour lesquels les usagers n'auront pas à

voir le médecin avant de recevoir une prescription ou d'aller en radiologie. Le centre de santé et de services sociaux a également facilité l'accès aux équipements médicaux afin d'accélérer les tests diagnostiques (radiographie, test de laboratoire, etc.) pour les usagers dirigés par les médecins de la communauté et a instauré un projet de clinique relance (en médecine de jour) pour les usagers qui sont vus par l'infirmière à l'urgence la veille.

En plus d'illustrer l'utilisation inappropriée de l'urgence, cet exemple révèle que des solutions existent et que les établissements ont la capacité de prendre des initiatives pour assumer leurs responsabilités populationnelles, ce que le Protecteur du citoyen encourage fortement.

L'an dernier, le Protecteur du citoyen accueillait avec satisfaction certaines nouvelles actions du ministère de la Santé et des Services sociaux visant à améliorer la performance des salles d'urgence. Parmi celles-ci, il faut noter une meilleure accessibilité des services de première ligne et des équipements médicaux des hôpitaux. Le Protecteur du citoyen rappelle aussi l'octroi de 15 millions de dollars, en 2007, pour des mesures visant à faciliter la transition de la clientèle hospitalisée vers un centre d'hébergement et de soins de longue durée ou un milieu de convalescence. Ces actions s'ajoutaient à la publication, en 2006, de la deuxième version du *Guide de gestion de l'urgence*.

Par ailleurs, le 4 mars 2009, le ministre de la Santé et des Services sociaux a créé une table de concertation sur l'accès aux services des médecins de famille et aux services de première ligne. Cette table, qui se réunira trois fois par année, a trois objectifs principaux : porter le nombre de groupes de médecine familiale de cent quatre-vingts à trois cents d'ici quatre

ans, ramener à environ 50 % la proportion d'étudiants en médecine familiale par rapport à ceux qui choisissent les spécialités et offrir l'accès aux services d'un médecin omnipraticien à un plus grand nombre de citoyens. Le Protecteur du citoyen estime que toute initiative en ce sens constitue un pas dans la bonne direction pourvu qu'il en résulte des solutions concrètes et applicables à court terme et pouvant contribuer à la réduction des délais dans les urgences.

Relativement aux délais qui persistent malgré toutes les mesures proposées par le ministère de la Santé et des Services sociaux au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen demande un état du degré d'implantation des mesures prévues au cours des dernières années. Il demande aussi au Ministère de lui transmettre un bilan des difficultés rencontrées et des actions envisagées pour désengorger les urgences et pour assurer un suivi de qualité aux usagers dont l'état de santé a été évalué à une priorité de traitement de niveau 4 ou 5 à leur arrivée à l'urgence. Finalement, il veut être informé des mesures que le Ministère entend adopter pour assurer l'application adéquate du *Guide de gestion de l'urgence*.

RECOMMANDATION

Considérant la situation qui prévaut et perdure dans les urgences où le Protecteur du citoyen est intervenu;

considérant l'utilisation des services de l'urgence par des usagers dont l'état de santé a été évalué à une priorité de traitement de niveau 4 ou 5;

considérant la mise sur pied d'une table de concertation sur l'accès aux services des médecins de famille et aux services de première ligne dont les résultats sont attendus dans quatre ans seulement;

le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux qu'entre-temps, des solutions de remplacement soient prévues pour que les usagers dont l'état de santé est évalué à une priorité de traitement de niveau 4 ou 5 puissent avoir accès à des services de première ligne.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

Voici les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux, formulés par son sous-ministre :

« La solution passe par l'accessibilité à la première ligne. Entre-temps, des actions peuvent améliorer partiellement la situation :

- Conclure des ententes entre les urgences et le réseau de première ligne en place pour les patients ayant une priorité 4 et 5 en vue d'une réorientation à partir du triage. Cette démarche de collaboration doit être supportée par des protocoles et des ordonnances collectives et être accompagnée d'un contrôle de qualité.
- Soutenir des projets novateurs d'organisation du travail visant à améliorer l'efficacité et l'efficacités des équipes en place.
- Appliquer des ordonnances collectives au triage qui permettent d'accélérer les processus et d'amorcer des actions thérapeutiques ou diagnostiques.
- Développer des mécanismes tels que les guichets cliniques afin de permettre aux médecins de famille de diriger les patients directement au bon endroit. »

INFECTIONS NOSOCOMIALES

Le Protecteur du citoyen a noté des progrès dans l'application de mesures visant la prévention et le contrôle de la transmission des infections ainsi que dans la mise en place des équipes affectées à ce travail. En effet, la nature des plaintes reçues cette année révèle que les actions du ministère de la Santé et des Services sociaux auprès des établissements ont commencé à porter leurs fruits bien que des progrès soient encore nécessaires. Ces actions portent sur le délai de dépistage, l'application des précautions ainsi que la précision des critères quant à la mise en place et la levée de l'isolement des personnes.

Les plaintes font ressortir que les mesures visant à contrer ces problèmes sont en place, mais que leurs modalités d'application ne sont pas totalement assimilées. Le Protecteur du citoyen a donc insisté auprès des établissements visés par les plaintes pour que ces derniers diffusent ces mesures auprès du personnel et qu'ils mettent en place des moyens pour favoriser l'acquisition des connaissances et habiletés requises chez celui-ci.

Il faut rappeler que, devant une grande diversité de pratiques, tant en matière d'entretien sanitaire quotidien qu'en matière de désinfection, le Ministère a transmis aux établissements, en mai 2008, une mise à jour des lignes directrices concernant les mesures d'hygiène et de salubrité au regard de *Clostridium difficile*. Le Protecteur du citoyen croit que l'application rigoureuse et systématique de l'ensemble des mesures proposées en matière d'hygiène et de salubrité sera de nature à assurer une meilleure prévention et un meilleur contrôle des infections.

Compte tenu des difficultés du réseau de la santé et des services sociaux à mettre en application les lignes directrices émises par le Ministère, le Protecteur du citoyen lui demande de l'informer des moyens qui seront pris pour assurer la mise en application, par les établissements, des lignes directrices concernant les mesures d'hygiène et de salubrité au regard de *Clostridium difficile* émises en mai 2008.

ENTENTE PILOTE CONCERNANT DES SERVICES PROFESSIONNELS PUBLICS DANS UNE CLINIQUE PRIVÉE

En octobre 2006, le Protecteur du citoyen est intervenu devant la Commission des affaires sociales pour formuler des commentaires à l'occasion des consultations sur le projet de loi n° 33 modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Ce projet de loi visait à améliorer l'accès aux services médicaux spécialisés et surspécialisés.

Le Protecteur du citoyen mentionnait alors qu'il est important que les usagers dirigés vers l'une ou l'autre des ressources pour y recevoir des services bénéficient de la même qualité et aient accès au même type de recours pour faire valoir leurs droits. Il rappelait l'importance exprimée dans la proposition gouvernementale en faveur de la préservation des valeurs du système que sont l'égalité, la liberté, la dignité et la solidarité, et ce, pour l'ensemble des citoyens. Ce projet de loi était à son avis une invitation tant au secteur public qu'au secteur privé à faire vivre et à respecter ces valeurs fondamentales.

En contrepartie, le Protecteur du citoyen insistait tout autant sur la nécessité d'assurer le contrôle de la qualité des services médicaux spécialisés offerts à l'extérieur des hôpitaux, tout en reconnaissant que le projet de loi (la loi depuis) y avait pourvu par certaines mesures particulières. Si elles étaient respectées, ces mesures seraient de nature à rassurer les personnes dirigées vers ces ressources et à répondre à leur attente d'y recevoir la même qualité de services que celle offerte dans un hôpital du réseau public.

C'est dans cet esprit que le Protecteur du citoyen est demeuré vigilant à l'égard de la mise en œuvre de ces nouvelles entités médicales. L'entente pilote de services professionnels entre l'Hôpital du Sacré-Cœur et le Centre de chirurgie Rockland MD lui a donné une première occasion d'intervenir.

HÔPITAL DU SACRÉ-CŒUR DE MONTRÉAL ET CENTRE DE CHIRURGIE ROCKLAND MD

C'est ainsi qu'en juin 2008, le Protecteur du citoyen a analysé cette entente pilote. Il voulait s'assurer que les usagers momentanément dirigés vers le Centre de chirurgie Rockland MD pour y recevoir une chirurgie d'un jour bénéficient, dans les installations du centre, des mêmes droits et de la même qualité de services que dans un établissement public. Il voulait en outre s'assurer que ces usagers aient accès, en cas d'insatisfaction, aux mêmes recours que ceux prévus à la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour faire valoir leurs droits.

En intervenant dans ce dossier, le Protecteur du citoyen n'entendait aucunement remettre en question la pertinence du recours à une clinique privée pour la dispensation des services de santé visés. Ce sont là des choix de société qui, dans notre régime démocratique, relèvent de décisions politiques qui appartiennent aux parlementaires dûment élus par la population ainsi qu'au gouvernement.

L'analyse de l'entente pilote a, dans un premier temps, conduit le Protecteur du citoyen à formuler onze recommandations au ministre de la Santé et des Services sociaux et à son réseau. Outre un rappel des obligations découlant de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, ces recommandations portaient, entre autres, sur la confidentialité du dossier médical, sur la sécurité des soins et sur l'encadrement clinique des infirmières et des inhalothérapeutes.

GAINS
COLLECTIFS

Ces recommandations du Protecteur du citoyen ont toutes été acceptées par le ministre de la Santé et des Services sociaux. Le rapport d'intervention peut être consulté à l'adresse suivante : www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a formulé au ministre de la Santé et des Services sociaux deux recommandations supplémentaires liées à la mise en œuvre de futures ententes comparables à l'entente pilote. Il souhaite notamment que des lignes directrices soient définies pour préciser le contenu des ententes entre d'autres établissements publics et des cliniques privées et qu'un modèle d'entente type soit élaboré. Il demande en outre au ministre de la Santé et des Services sociaux de s'assurer qu'aucune surfacturation ne soit réclamée à un usager qui obtient un service médical spécialisé dans une clinique privée en vertu d'une telle entente.

En novembre 2008, le Ministère a indiqué à la protectrice du citoyen qu'il avait pris bonne note de ses recommandations et qu'il les intégrera dans l'entente-cadre qui est présentement en rédaction.

Le Protecteur du citoyen entend demeurer vigilant en ce qui concerne le contenu de cette entente-cadre, qui devrait être accessible aux agences de la santé et des services sociaux au cours des prochains mois. Il portera également une attention particulière au projet de règlement qui permettra l'expansion des cliniques privées, notamment par l'offre d'une cinquantaine de traitements médicaux pouvant y être dispensés. L'entrée en vigueur de ce règlement a été reportée au 30 septembre 2009.

REMBOURSEMENT DES FRAIS POUR DES SOINS DENTAIRES REÇUS LORS D'UN TRAITEMENT CONTRE LE CANCER

Afin d'améliorer le traitement d'un cancer de la bouche ou de la gorge, les médecins prescrivent habituellement des soins dentaires, dont l'extraction de dents. Or, les soins dentaires ne font pas partie des services assurés au sens de la Loi sur l'assurance maladie. Des citoyens ont donc dû déboursier des milliers de dollars pour ces soins. Le Protecteur du citoyen est intervenu en avril 2008 pour que ces frais leur soient remboursés, ce que le ministre de la Santé et des Services sociaux a accepté de faire à même un budget discrétionnaire. En mars 2009, après avoir reçu du Centre hospitalier de l'Université de Montréal une liste d'usagers ayant dû assumer eux-mêmes ces frais, le Protecteur du citoyen a adressé au Ministère une seconde demande de remboursement pour des soins dentaires préalables à un traitement oncologique. Il est toujours en attente d'une décision du Ministère à ce sujet.

En marge des plaintes individuelles, le Protecteur du citoyen a également demandé au Ministère de s'assurer que les soins dentaires associés directement aux traitements pour le cancer soient dorénavant pris en charge automatiquement par le réseau. En parallèle à cette demande, un comité ministériel s'est penché sur la question et a formulé la même recommandation au ministre de la Santé et des Services sociaux.

GAIN COLLECTIF

Le Protecteur du citoyen a été informé par le Ministère, le 6 janvier 2009, que ses autorités ont accueilli favorablement cette recommandation. Des travaux ont donc été entrepris avec les présidents-directeurs généraux des agences de la santé et des services sociaux et les services de radio-oncologie pour assurer l'accès gratuit aux services dentaires aux patients ayant à subir un traitement de radiothérapie à compter du 1^{er} avril 2009.

Ces services seront offerts et payés par les dix centres de radio-oncologie du réseau de la santé et des services sociaux du Québec, ce qui représente un investissement annuel de 1,2 million de dollars.

Le Protecteur du citoyen interviendra auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux si la mise en œuvre de sa recommandation n'est pas en vigueur à la date prévue.

Centres locaux de services communautaires

ACCESSIBILITÉ ET CONTINUITÉ DES SERVICES DE SOUTIEN À DOMICILE ET DES PROGRAMMES D'AIDE À DOMICILE

Dans son rapport annuel 2007-2008, le Protecteur du citoyen formulait deux recommandations à l'ensemble des établissements du réseau de la santé et des services sociaux qui offrent des services de soutien à domicile. D'une part, il recommandait que les centres de santé et de services sociaux prévoient un délai à l'intérieur duquel une communication doit être établie avec l'usager pour l'informer du délai approximatif pour recevoir les services. D'autre part, il insistait pour que les établissements prennent systématiquement en considération les conséquences pour l'usager et pour les autres ressources du système de santé d'une réduction ou d'une cessation des services.

En réponse à ces recommandations, le ministère de la Santé et des Services sociaux a informé le Protecteur du citoyen qu'à la suite de la diffusion de son plan d'accès pour les personnes ayant une déficience¹, plan qui comporte des normes précises concernant notamment la gestion des listes d'attente et la continuité des services, il entreprendra le même exercice avec les services de soutien à domicile. Reprenant strictement le libellé de la recommandation du Protecteur du citoyen au sujet des délais, le Ministère ne prend aucun engagement par rapport à la mise en œuvre des normes qui devraient encadrer l'information donnée aux usagers sur les délais d'accès, l'une portant sur le délai pour donner cette information et l'autre sur la façon de la donner.

En ce qui concerne plus particulièrement la continuité des services, le Ministère souligne qu'il poursuit l'implantation des réseaux de services intégrés pour les personnes âgées, notamment pour les composantes des services à domicile pour les personnes en perte d'autonomie liée au vieillissement. Selon le Ministère, la mise en place de ces réseaux devrait favoriser la continuité des services grâce à une meilleure coordination de l'information.

Le Protecteur du citoyen est insatisfait de la progression de la réalisation des engagements du Ministère. Il souhaite que le plan d'accès aux services de soutien à domicile soit déposé à brève échéance afin que son implantation auprès des agences et des établissements puisse débiter rapidement.

Le Protecteur du citoyen a d'ailleurs continué de recevoir en 2008-2009 des plaintes relatives à l'accessibilité des services de soutien à domicile. Ces plaintes indiquent que les usagers ne reçoivent pas le nombre d'heures de services requis selon l'évaluation de leurs besoins. Elles révèlent encore des délais d'attente qui peuvent compromettre le soutien à domicile en plus de mettre en évidence que les critères de mise en priorité varient en fonction des établissements ou semblent en contradiction avec les orientations de la politique. Bien que les interventions du Protecteur du citoyen aient permis de corriger ou d'améliorer certaines situations individuelles, ce dernier constate que l'accès aux services demeure problématique pour plusieurs personnes.

Il y a maintenant six ans, en 2003, le ministère de la Santé et des Services sociaux s'est doté d'une politique de soutien à domicile. Celle-ci favorise le soutien à domicile dans le milieu de vie. Elle vise à garantir un accès aux services qui soit le même pour tous, sans distinction, et une réponse toujours fondée sur les besoins. La politique précise que les services doivent converger pour maintenir dans le milieu de vie les personnes en perte d'autonomie le plus longtemps possible, selon leur volonté, et jusqu'à concurrence de ce qu'il en coûterait pour les héberger dans un établissement public.

L'harmonisation des pratiques des centres locaux de services communautaires est l'un des moyens retenus par la politique pour mieux répondre, et de manière équitable, aux besoins de la population qui requiert du soutien à domicile. C'est dans cette optique qu'est préconisé pour évaluer les besoins le recours à un outil standardisé, soit l'Outil d'évaluation multiclientèle. Également, la politique détermine les critères à respecter lorsqu'il devient nécessaire d'établir un ordre de priorité dans la réponse aux besoins. Ces critères portent sur les besoins exprimés par la personne qui demande du soutien et ses proches aidants, l'urgence de la situation et la qualité du milieu de vie. La politique ajoute que ces « critères seront raffinés dans le Plan de mise en œuvre (de la Politique), en étroite collaboration avec les régions régionales et les CLSC ». Elle précise toutefois qu'en aucun cas des critères socioéconomiques ne peuvent constituer un motif de refus puisque les services à domicile doivent être accessibles à tous sans égard au revenu.

¹ Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Plan d'accès aux services pour les personnes ayant une déficience. Afin de faire mieux ensemble*, Québec, juin 2008.

RECOMMANDATIONS

Considérant que la politique ministérielle de soutien à domicile qui date maintenant de six ans vise à garantir un accès aux services qui soit le même pour tous, sans distinction, et une réponse toujours fondée sur les besoins;

considérant que, dans sa politique, et dans le document de précisions qui a suivi², le Ministère annonce que les critères de mise en priorité devront être raffinés et améliorés;

considérant que dans sa réponse au Protecteur du citoyen concernant les délais d'attente, le Ministère annonce son intention de préciser les normes en matière d'accès aux services de soutien à domicile selon le modèle du plan d'accès pour les personnes ayant une déficience;

considérant les constats du Protecteur du citoyen concernant l'application, par les établissements, de critères de mise en priorité pour l'accès aux services qui sont parfois en contradiction avec les orientations de la politique;

le Protecteur du citoyen recommande :

que dans le plan d'accès aux services de soutien à domicile qu'il s'apprête à élaborer, le ministère de la Santé et des Services sociaux précise les critères de mise en priorité pour l'accès aux services et qu'il donne l'instruction aux établissements de les mettre en application avec des échéanciers et une reddition de comptes précis, de façon à assurer un traitement cohérent des demandes de soutien à domicile, peu importe l'établissement auquel s'adresse une personne qui requiert de tels services;

qu'il informe le Protecteur du citoyen, au plus tard le 30 septembre 2009, des délais dans lesquels il prévoit déposer ce plan d'accès et des échéanciers conséquents qu'il donnera aux établissements concernés afin qu'ils les respectent.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

Voici les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux, formulés par son sous-ministre :

« En matière de soutien à domicile, précisons que le Ministère n'entend pas préparer un plan d'accès aux services de soutien à domicile selon le modèle élaboré pour les services aux personnes ayant une déficience. Il s'est plutôt engagé à amorcer des travaux relatifs à la production de standards d'accès, de continuité et de qualité pour les services de soutien à domicile. »

²Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Chez soi : le premier choix. Précisions pour favoriser l'implantation de la politique de soutien à domicile*, Québec, 2004.

Deux régions, deux applications différentes d'une même politique

Deux citoyennes résidant dans des régions distinctes sont atteintes de paralysie, une à la suite d'un accident vasculaire cérébral, l'autre, d'une intervention chirurgicale au cerveau. Selon l'évaluation de leur autonomie fonctionnelle par leur centre local de services communautaires, elles ont besoin respectivement de 21 et de 25 heures de services à domicile par semaine. Même si elles ont obtenu la totalité du temps de service à leur sortie de l'hôpital, le nombre d'heures par semaine a diminué par la suite. Deux ans plus tard, bien que leurs besoins demeurent inchangés, la première citoyenne ne reçoit plus que deux heures de services par semaine et la deuxième n'en reçoit qu'une seule.

En effet, étant donné l'insuffisance des ressources pour répondre aux besoins de leur clientèle, les établissements ont recours à un mécanisme de mise en priorité s'appuyant sur l'utilisation d'une grille standardisée basée sur les facteurs de risque et le niveau

d'urgence. Or, le Protecteur du citoyen a constaté que les deux centres locaux de services communautaires n'accordaient pas la même pondération aux facteurs de risque. De plus, l'un des centres a tenu compte de la capacité financière de la citoyenne, ce qui a eu pour effet de retarder davantage l'obtention des services. L'exemple de ces deux citoyennes illustre bien les disparités qui existent d'une région à l'autre en ce qui a trait à l'interprétation d'une même politique. Le Protecteur du citoyen déplore ces situations

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du centre qui a tenu compte de la capacité financière de la citoyenne pour qu'il retire ce critère de son processus d'évaluation. Même si cela n'a rien changé dans l'immédiat pour la citoyenne en raison des autres critères de mise en priorité, cette dernière est maintenant traitée sur la même base que les autres citoyens.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen s'inquiète des répercussions des délais pour l'ensemble des citoyens qui attendent longtemps, parfois durant des années, d'avoir accès à des soins et des services de soutien à domicile ainsi que des conséquences d'une gestion différente des listes d'attente par les centres locaux des services communautaires. Le Protecteur du citoyen constate que les besoins augmentent plus rapidement que les ressources, et ce, pour plusieurs raisons, dont le vieillissement de la population, le virage ambulatoire et le resserrement des critères d'accès à l'hébergement public. Il en résulte un écart entre les besoins et l'offre de services, entre les intentions ministérielles et la réponse sur le terrain.

C'est pourquoi, en 2009, le Protecteur du citoyen entreprend une démarche auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux afin de lui faire préciser ses intentions et les actions qu'il prendra pour s'assurer de la mise en œuvre de sa politique de soutien à domicile et de la conformité de son application par les centres de santé et de services sociaux, qui sont responsables depuis 2005 de l'organisation des services sur une base territoriale.

Services préhospitaliers d'urgence

ACCESSIBILITÉ ET QUALITÉ DES SERVICES DE TRANSPORT EN AMBULANCE

Cette année, le Protecteur du citoyen a reçu deux fois plus de plaintes que l'an dernier concernant les services préhospitaliers d'urgence.

Les motifs de plainte les plus souvent invoqués sont les suivants :

- l'obligation de payer les frais de transport, alors que les personnes n'en avaient jamais été informées ou parce qu'elles n'avaient pas choisi elles-mêmes ce type de transport;
- le manque de respect et de confort de la personne lors du transport en ambulance;
- les délais d'attente avant l'arrivée du transport en ambulance.

Les services préhospitaliers d'urgence pour les personnes transportées en ambulance ne sont pas couverts par les régimes publics d'assurance maladie ou d'assurance hospitalisation et leurs prix sont fixés par l'État. Cependant, il existe certaines exceptions pour lesquelles le transport est gratuit. C'est le cas lorsque celui-ci est effectué entre deux établissements du réseau de la santé et des services sociaux, lorsque les services sont couverts par des programmes gouvernementaux (par exemple, en cas d'accidents de la route ou du travail) ou, encore, sous certaines conditions pour les personnes âgées de 65 ans et plus. Le Protecteur du citoyen constate par l'intermédiaire des plaintes reçues dans ces situations qu'il y a une méconnaissance de la part des personnes transportées de leurs obligations financières, ce qui suscite une grande insatisfaction lorsque celles-ci reçoivent par la suite une facture de plus de cent dollars qu'elles n'attendaient pas et qu'elles doivent prendre à leur charge les coûts pour un transport en ambulance qu'elles ont utilisé de gré ou de force.

À l'occasion de l'examen d'autres plaintes, le Protecteur du citoyen est intervenu pour faire respecter l'application du code d'éthique ou des protocoles d'intervention clinique qui doivent être appliqués par les techniciens ambulanciers. Ces protocoles sont élaborés par le ministère de la Santé et des Services sociaux, conformément à la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence, et visent à encadrer les soins dispensés lors du transport en ambulance pour éviter une détérioration de l'état de la personne. À titre de mesures correctives, le Protecteur du citoyen a obtenu que des séances d'information et de formation soient offertes au personnel pour assurer la qualité des services cliniques.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a constaté des difficultés d'accès à des services préhospitaliers d'urgence dans certaines régions, qui ont pu occasionner des délais déraisonnables dans l'offre de ces services. Afin de corriger ces situations, le Protecteur du citoyen a obtenu la mise en place de diverses mesures, dont la révision d'un contrat de transport en ambulance au moment de son renouvellement, la présence d'une ambulance dans certaines localités en vue d'assurer une couverture adéquate par territoire et la mise en place d'un plan d'organisation triennal des services. Ce plan prévoit notamment la poursuite d'une démarche en vue d'un rattachement des municipalités concernées à un centre de communication santé, approuvé par le Ministère, et ce, pour assurer le contrôle de la qualité des services.

Régie de l'assurance maladie du Québec

REMBOURSEMENT DE FRAIS POUR DES SOINS

Notre enquête est concluante : le processus décisionnel pour le remboursement des services médicaux reçus hors Québec est adéquat

Le régime d'assurance maladie du Québec couvre un large éventail de services médicaux essentiels à la santé de la population. Cependant, il se peut, dans certaines circonstances particulières, que des services ne soient pas disponibles au Québec. Dans ce cas, il est possible de demander une autorisation préalable à la Régie de l'assurance maladie afin qu'elle rembourse les coûts des services qui doivent être reçus à l'extérieur du Québec.

Des articles de journaux rapportant le refus de la Régie d'autoriser divers traitements dans un dossier particulier ont interpellé le Protecteur du citoyen, lequel a mené une enquête afin de vérifier les modalités et la mise en œuvre du processus décisionnel de la Régie dans de tels cas.

Quelques statistiques

Il peut être utile d'illustrer, par quelques chiffres, la portée de cette problématique. Ainsi, en 2006-2007, la Régie a reçu 89 demandes d'autorisation concernant des services reçus hors Québec. De ce nombre, 49 ont été autorisées en première instance et 26 refusées (les autres dossiers ayant été fermés pour diverses raisons). Deux autres demandes ont été acceptées en révision. En 2007-2008, sur 102 demandes, 46 ont été acceptées en première instance et 2 autres en révision.

Bien que le nombre de demandes puisse paraître modeste, il importe de rappeler que ces dossiers sont complexes et touchent des personnes éminemment vulnérables dont les espoirs reposent, à tort ou à raison, sur des traitements disponibles ailleurs qu'au Québec.

Enquête

Le Protecteur du citoyen a d'abord vérifié le cadre législatif et réglementaire pertinent dans cette problématique. Il s'agit essentiellement de la Loi sur l'assurance hospitalisation et de la Loi sur l'assurance maladie, ainsi que de leurs règlements d'application. Ces textes décrivent clairement les éléments d'information exigés et obligatoires pour que la Régie puisse prendre sa décision. Il est utile de rappeler que les services qui font l'objet de la demande ne doivent pas être disponibles au Québec, ne doivent pas être de nature expérimentale, doivent être reconnus et médicalement requis par la condition personnelle du requérant.

Le Protecteur du citoyen a ensuite examiné, par méthode d'échantillonnage, 25 % des demandes reçues pour les années 2006-2007 et 2007-2008, soit 56 dossiers.

Il en ressort les principaux constats suivants :

- la tenue des dossiers était conforme à la loi et à la réglementation;
- dans tous les dossiers étudiés, la Régie avait vérifié l'exactitude des renseignements fournis et obtenu un complément d'information au besoin;
- l'historique du dossier du patient était complet;
- tous les dossiers étaient documentés sur le plan médical;
- les réponses données aux citoyens étaient motivées conformément à la Loi sur la justice administrative.

L'enquête du Protecteur du citoyen démontre que les dossiers de demandes d'autorisation préalable pour des services reçus hors Québec sont traités par la Régie de l'assurance maladie du Québec avec rigueur et dans le respect des obligations législatives et réglementaires.

Régime d'examen des plaintes

RAPPEL DE L'ESPRIT ET DE LA FINALITÉ DU RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES

Le régime d'examen des plaintes dans le domaine de la santé et des services sociaux a été instauré pour permettre aux usagers de porter plainte lorsqu'ils sont insatisfaits des soins et des services qu'ils ont reçus ou lorsqu'ils ont l'impression que leurs droits n'ont pas été respectés. Le commissaire local ou régional aux plaintes et à la qualité des services a la responsabilité de traiter les plaintes, de promouvoir la qualité des services et de s'assurer du respect des droits des usagers. En cas d'insatisfaction des réponses ou des conclusions du commissaire, les usagers peuvent adresser leur plainte au Protecteur du citoyen. Ce dernier peut également intervenir de sa propre initiative s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un citoyen ou un groupe de citoyens a été lésé par l'acte ou l'omission d'un ministère, d'un organisme public ou d'une instance reconnue du réseau de la santé et des services sociaux, y compris les résidences privées d'hébergement.

RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES

Dans son rapport annuel 2006-2007, le Protecteur du citoyen faisait état de ses préoccupations concernant la mise en œuvre du régime d'examen des plaintes, substantiellement modifié en 2006 par suite de la Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives (2005, chapitre 32).

Le Protecteur du citoyen s'inquiétait notamment du manque de disponibilité des commissaires aux plaintes et à la qualité des services et, en conséquence, s'interrogeait sur leur capacité à répondre à la demande de service des usagers et à assumer l'ensemble de leurs fonctions. Il suggérait alors au ministère de la Santé et des Services sociaux de prendre certaines mesures pour accélérer l'implantation du régime.

En 2007-2008, le Protecteur du citoyen soulignait les efforts faits par le Ministère à cet égard. Toutefois, à la lumière de ses observations sur le terrain et des résultats d'un deuxième sondage sur la mise en œuvre du régime, il recommandait aux conseils d'administration des établissements du réseau de la santé et des services sociaux et des agences régionales de s'assurer que les commissaires locaux et régionaux aux plaintes et à la qualité des services disposaient des ressources et des conditions d'exercice adéquates pour assumer leurs responsabilités de façon efficace et efficiente. En réponse à cette recommandation, le Ministère a indiqué que l'allocation des ressources et les conditions d'exercice adéquates relèvent effectivement de la responsabilité de chaque établissement.

Le Protecteur du citoyen recommandait en outre au Ministère de poursuivre et d'intensifier son plan de soutien à la mise en œuvre du régime, notamment en accordant priorité à l'information donnée aux usagers, avec une préoccupation particulière pour joindre les personnes vulnérables. En réponse à cette recommandation, le Ministère a indiqué qu'en 2007-2008, les ententes de gestion prévoyaient que chaque agence soit dotée, avec la collaboration des établissements et des partenaires de son territoire, d'un plan d'action concerté visant la promotion des droits, dont celui d'avoir un recours en cas d'insatisfaction des services reçus. En janvier 2009, le Ministère a informé le Protecteur du citoyen que ces plans d'action sont maintenant disponibles auprès de chaque agence régionale. De plus, en mars 2009, une demande a été faite par le Ministère aux présidents-directeurs généraux des agences pour que les interventions auprès des clientèles vulnérables soient priorisées. Le Ministère s'est engagé à faire cette même demande aux commissaires aux plaintes et à la qualité des services au printemps 2009.

RÉSULTATS DU SONDRAGE DE 2009

Afin de mettre à jour les renseignements factuels témoignant de l'avancement de l'implantation des mesures qui touchent le régime d'examen des plaintes, le Protecteur du citoyen a, pour la troisième année consécutive, réalisé un sondage auprès des présidents des conseils d'administration des établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Ceux-ci ont donc été invités à répondre à un sondage sur Internet, entre le 6 janvier et le 9 février 2009. Comme les questions portent sur le travail des commissaires aux plaintes et à la qualité des services, les présidents de conseils d'administration ont généralement délégué la tâche de répondre au questionnaire à ce commissaire ou à une personne rattachée à son équipe. Il faut souligner que le taux de réponse au sondage a été de 80 % cette année (222 répondants sur un total de 276 établissements), alors qu'il était de 73 % l'an dernier.

Faits saillants

- Le taux de rotation des responsables est moins élevé qu'en 2007.
- Le poste de commissaire est rarement laissé vacant.
- Les commissaires et leurs adjoints consacrent environ vingt heures par semaine à ce travail.

Les résultats du sondage permettent de constater que le roulement au poste de commissaire a rarement laissé les usagers sans service durant de longues périodes. En effet, si depuis la première nomination 30 % des établissements ont connu un ou plusieurs changements de commissaire, ceux-ci se limitent à un ou deux la plupart du temps (89 % des établissements qui ont connu des changements). Malgré un certain taux de rotation du personnel, seulement 5 % des établissements ont connu des périodes de vacance à ce poste.

Tout comme l'an dernier, les conseils d'administration ont en moyenne 5,4 établissements sous leur responsabilité. La médiane est de deux établissements, ce qui correspond à une situation plus typique, puisque 51 % des conseils d'administration chapeautent au plus deux installations.

Pour ce qui est du nombre d'heures travaillées, les commissaires et leurs adjoints consacrent en moyenne vingt heures par semaine aux différentes tâches relatives à cette fonction. La médiane indique par contre que, typiquement, les commissaires consacrent quatorze heures de travail par semaine à leurs fonctions. À noter toutefois que treize répondants ont indiqué que le commissaire et ses adjoints travaillent ensemble au moins soixante-dix heures par semaine. En analysant plus précisément ces résultats, le Protecteur du citoyen constate que le nombre d'heures travaillées varie en fonction du nombre d'établissements à couvrir et du type d'établissement visé. Le sondage a en effet démontré que travailler peu d'heures (de une à dix heures) est surtout l'apanage des commissaires des centres d'hébergement et de soins de longue durée. Les commissaires et leurs adjoints qui assument cette fonction plus de vingt heures par semaine travaillent surtout dans des institutions qui sont des centres hospitaliers, des centres de santé et de services sociaux ou des centres de la protection de la jeunesse, là où se concentre la majorité des usagers du réseau.

Les résultats du sondage indiquent enfin que les commissaires consacrent en moyenne 44 % de leur temps au traitement des plaintes et des signalements. C'est de loin la tâche qui les occupe le plus. Viennent ensuite l'assistance aux plaintes (10 %) et la promotion du régime (9 %). La notion d'assistance n'était toutefois pas précisée. Il n'est donc pas possible de savoir s'il s'agit d'assistance pour la formulation d'une plainte, par exemple au médecin examinateur, ou, comme des représentants de centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes le mentionnaient récemment au Protecteur du citoyen, s'il s'agit de véritables plaintes que les commissaires inscrivent sous cette appellation, pour des raisons non encore clarifiées.

PRÉOCCUPATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN POUR 2009-2010

Au cours de la prochaine année, le Protecteur du citoyen entend porter une attention soutenue à une pratique émergente de certains établissements qui consiste à inscrire et à traiter des plaintes comme si elles étaient des demandes d'assistance. Par ailleurs, pour faire suite à sa recommandation de 2008-2009, le Protecteur du citoyen vérifiera systématiquement, dans le cadre du traitement de ses plaintes et de ses signalements, si les commissaires régionaux et locaux disposent des ressources et des conditions d'exercice adéquates pour assumer leurs responsabilités de façon efficace et efficiente.

La santé mentale

LE PROTECTEUR DU CITOYEN DEMEURE INSATISFAIT DU RESPECT DES DROITS EN SANTÉ MENTALE

Dans son rapport annuel 2007-2008, le Protecteur du citoyen relevait des manquements dans les soins et les services offerts aux personnes qui vivent avec un problème de santé mentale. Cette année, il a constaté que ces manquements persistent. Plusieurs problèmes ne sont pas résolus. Ils sont liés notamment à l'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui, au recours à l'isolement et à la contention par les établissements de santé ainsi qu'à la sectorisation. De l'avis du Protecteur du citoyen, le respect des droits des personnes ayant un problème de santé mentale par le réseau de la santé et des services sociaux n'est pas suffisamment assuré dans plusieurs établissements. C'est pourquoi il a entrepris en cours d'année des enquêtes systémiques sur ces questions.

PLAN D'ACTION EN SANTÉ MENTALE 2005-2010 : UN SUIVI DÉFAILLANT

Miser sur la qualité des soins et des services

Dans son rapport annuel de l'an dernier, le Protecteur du citoyen s'inquiétait du fait que l'amélioration de la qualité des soins et des services ne compte pas parmi les objectifs d'évaluation du Plan d'action en santé mentale 2005-2010 du ministère de la Santé et des Services sociaux. De ce fait, il a recommandé que le Ministère ajoute cette dimension à l'évaluation des effets de son plan d'action, peu importe le lieu de prestation et les services offerts.

À la suite de ces recommandations, le ministère de la Santé et des Services sociaux l'a informé des démarches d'évaluation. Ainsi, au 31 mars 2009, il a fait quatre visites d'appréciation de la qualité dans des ressources non institutionnelles. Deux visites supplémentaires sont prévues d'ici juin 2009, après quoi le Ministère étendra son examen à huit centres d'hébergement et de soins de longue durée qui accueillent des personnes vivant avec des problèmes de santé mentale. Parallèlement, le Ministère poursuit la tenue de formations et la diffusion d'outils ayant pour objectif de contribuer à la qualité des services.

Le Protecteur du citoyen juge toutefois ces efforts nettement insuffisants. Il note que le Ministère ne s'est pas engagé à évaluer la qualité de la vie des usagers de façon globale et attire l'attention des membres de la Commission des affaires sociales sur ce fait. Le Protecteur du citoyen déplore le manque d'intérêt du Ministère pour la qualité de la vie des usagers, volet important s'il en est, car il recouvre toute la dimension du respect des droits. Il réitère sa recommandation que le suivi de l'implantation du plan d'action sous la responsabilité du ministère de la Santé et des Services sociaux comporte une évaluation de la qualité des services et de la qualité de la vie des usagers, quels que soient le lieu de prestation de services et le type de services.

Intensifier la sensibilisation du public pour contrer les préjugés à l'égard des personnes qui souffrent de problèmes de santé mentale

En 2007-2008, le Protecteur du citoyen recommandait au ministère de la Santé et des Services sociaux d'intensifier ses actions de communication visant à sensibiliser le public à la situation des personnes ayant des problèmes de santé mentale. Il lui a demandé d'agir particulièrement auprès des milieux où l'on constate une forte stigmatisation des personnes souffrant d'une maladie mentale. Le Ministère a accepté cette recommandation. Il a également poursuivi la diffusion, au cours de 2008, d'une campagne publicitaire visant à contrer les préjugés envers la dépression et les personnes qui en sont atteintes.

Le Protecteur du citoyen réaffirme l'importance de poursuivre ces efforts et préconise qu'on sensibilise la population à d'autres maladies mentales faisant l'objet de préjugés tenaces.

LOI SUR LA PROTECTION DES PERSONNES DONT L'ÉTAT MENTAL PRÉSENTE UN DANGER POUR ELLES-MÊMES OU POUR AUTRUI

Une application difficile

La Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui prévoit l'application de mesures exceptionnelles qui permettent de garder en établissement une personne sans son consentement lorsqu'un médecin ou un tribunal est d'avis que celle-ci présente un danger pour elle-même ou pour autrui. Or, puisque la mise sous garde contrevient aux droits et à la liberté de la personne, il est impératif que son application se fasse conformément à la Loi, au Code civil du Québec et au Code de procédure civil qui encadrent ces situations d'exception.

À l'instar de plusieurs intervenants des milieux de la santé, de la justice et de la sécurité publique, le Protecteur du citoyen a constaté qu'il s'avère difficile pour les établissements de respecter intégralement la loi. Afin de tenter de remédier aux lacunes, le Protecteur du citoyen a fait certaines recommandations aux établissements l'an dernier. Il s'agit notamment de réaliser les actions suivantes :

- réviser le protocole d'application de la Loi afin de s'assurer du respect des droits des personnes, dont le droit à l'information et le droit de donner un consentement libre et éclairé à l'évaluation psychiatrique;
- former le personnel à cet effet;
- noter adéquatement au dossier les renseignements donnés à l'utilisateur par les membres du personnel;
- effectuer des vérifications systématiques du respect de ces mesures.

À l'automne 2006, la Direction de la santé mentale du Ministère a mandaté un consultant afin d'évaluer l'application de cette loi, évaluation à laquelle le Protecteur du citoyen a collaboré. En janvier dernier, le Ministère a informé le Protecteur du citoyen que le rapport devrait être déposé au printemps 2009. Entre-temps, le dépliant *Droits et recours des personnes mises sous garde* a été mis à jour, et le Ministère a rappelé aux établissements leur obligation d'informer les personnes ou leurs proches de leurs droits et recours.

Or, à la suite d'une intervention effectuée dans un établissement de santé en 2007, le Protecteur du citoyen a reçu sept nouveaux signalements visant chacun plusieurs établissements. Il remarque de plus que le nombre de plaintes et de signalements liés aux difficultés d'application et au non-respect de la Loi dans divers établissements de santé sur le territoire du Québec demeure constant d'année en année.

Considérant la gravité des conséquences du non-respect des droits fondamentaux sur chaque personne concernée, le Protecteur du citoyen procède actuellement à une analyse systémique des situations portées à son attention afin d'en saisir le ministre de la Santé et des Services sociaux et l'Assemblée nationale.

ISOLEMENT ET CONTENTION DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ

Des mesures exceptionnelles de dernier recours

Tout comme pour la garde en établissement, l'isolement et la contention par des moyens mécaniques ou chimiques doivent se faire en respectant scrupuleusement la loi et les directives émises par le ministère de la Santé et des Services sociaux, dont l'article 118.1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

« La force, l'isolement, tout moyen mécanique ou toute substance chimique ne peuvent être utilisés, comme mesure de contrôle d'une personne dans une installation maintenue par un établissement, que pour l'empêcher de s'infliger ou d'infliger à autrui des lésions. L'utilisation d'une telle mesure doit être minimale et exceptionnelle et doit tenir compte de l'état physique et mental de la personne. [...] » Extrait de l'article 118.1 de la Loi.

Dans son rapport annuel 2007-2008, le Protecteur du citoyen demandait au Ministère de baliser la notion de substance chimique en tant que mesure de contrôle. Le Ministère l'a informé qu'il entreprendrait, d'ici le 31 mars 2008, une consultation à cet effet auprès des associations et des ordres professionnels concernés. La diffusion du rapport de consultation, auquel collaborèrent la Direction de la santé mentale et la Direction de

la qualité du Ministère, est prévue pour l'automne 2009. Le Protecteur du citoyen juge inacceptable le report continu de l'adoption des lignes directrices sur les mesures de contrôle que sont les substances chimiques initialement prévue pour juin 2003.

L'inquiétude du Protecteur du citoyen est d'autant plus grande qu'à la lumière des plaintes qu'il reçoit, force lui est de constater qu'encore aujourd'hui, certains établissements ne respectent pas la Loi et les directives émises par le Ministère. Les mesures mises en place par le Ministère (une formation intitulée *Vers un changement de pratique afin de réduire le recours à la contention et à l'isolement* et la publication de l'aide-mémoire *Mesures de remplacement de la contention et de l'isolement*) s'avèrent insuffisantes face à une culture bien ancrée soutenant des pratiques qui vont dans le sens contraire du respect des droits et de la dignité des personnes.

Le Protecteur du citoyen a aussi constaté que certains établissements utilisent différents termes pour contourner la définition d'isolement prévue aux directives du Ministère, soit *plan de chambre*, *chambre d'observation*, *retrait en chambre* ou encore *plan de soins thérapeutiques*. Dans les faits, ces pratiques peuvent correspondre à la définition et constituer un isolement.

Encore cette année, le Protecteur du citoyen a dû recommander à certains établissements de revoir leur protocole d'application des mesures de contrôle, d'obtenir le consentement de l'usager lorsque ces dernières sont utilisées dans un contexte de mesure planifiée, de s'assurer de l'existence d'un risque imminent de lésion pour la personne ou pour autrui avant d'utiliser ces mesures de dernier recours, de s'assurer que les membres du personnel connaissent bien les règles entourant l'utilisation de ces pratiques et qu'ils inscrivent clairement au dossier de l'usager les actions prises et le contexte dans lequel elles l'ont été.

Ainsi, et afin de tenter de s'assurer que les mesures d'isolement et de contention sont appliquées de manière pertinente et respectueuse, le Protecteur du citoyen a amorcé une enquête systémique au cours de l'année 2008.

La garde préventive et l'application d'un plan de chambre

Un usager se présente de lui-même à l'urgence d'un centre hospitalier de sa région. Quelques heures après son arrivée, il demande à un membre du personnel la permission de fumer à l'extérieur de l'établissement. C'est à ce moment qu'on lui explique qu'il est en garde préventive et qu'il ne peut aller fumer puisqu'il ne peut quitter l'établissement. L'usager se dit étonné d'une telle situation puisqu'il s'est présenté de lui-même au centre hospitalier afin d'y recevoir des soins, qu'il n'est pas suicidaire ou agressif.

Le lendemain, après avoir rencontré son médecin, cet usager est admis, avec son consentement, à l'unité de

psychiatrie du centre hospitalier. Dès son admission, l'usager est soumis à un plan de chambre, c'est-à-dire qu'il doit rester dans sa chambre en tout temps. À la troisième journée d'application de ce plan de chambre, il demande l'autorisation de circuler librement dans l'unité. Deux périodes de trente minutes lui sont alors accordées. Le lendemain, il est autorisé à sortir de sa chambre librement, n'étant plus soumis à un plan de chambre. L'usager ne comprend pas pourquoi on a appliqué ce plan de chambre alors que son hospitalisation était volontaire.

Le Protecteur du citoyen n'a pas compétence pour examiner la décision d'un médecin de mettre une personne en garde préventive ou d'appliquer un plan de chambre. Cependant, ce type de décision clinique doit respecter la Loi et les directives émises par le Ministère, et le Protecteur du citoyen peut intervenir à cet égard.

Ainsi, l'examen de cette plainte a permis de démontrer le manque flagrant d'information transmis à l'usager lors de sa mise sous garde préventive. En conséquence, le Protecteur du citoyen a recommandé au centre hospitalier de réviser son protocole d'application de la Loi pour s'assurer que la personne mise sous garde préventive reçoive, dès ce moment ou dès qu'elle semble en mesure de comprendre l'information, les renseignements relatifs à cette garde tels le lieu, le motif et le droit de communiquer immédiatement avec les proches et un avocat. Il a été rappelé que dans un tel cas, l'établissement doit aussi indiquer le jour et l'heure auxquels débute et se termine la garde. De plus, on devrait trouver au dossier de la personne une note mentionnant que le médecin qui a procédé à la mise sous garde préventive en a immédiatement avisé le directeur des services professionnels.

De même, le protocole de l'établissement doit indiquer clairement le caractère exceptionnel de la Loi et rappeler que la garde préventive doit être prescrite uniquement lorsqu'en raison de son état mental, la personne présente un danger grave et immédiat pour elle-même ou pour autrui et qu'elle ne collabore pas. Afin de remédier à cette situation, le Protecteur du citoyen a aussi recommandé de sensibiliser le personnel de l'urgence hospitalière au caractère exceptionnel de la mise sous garde et de lui rappeler l'importance de rédiger des notes complètes au dossier de la personne sous garde afin qu'il soit possible de s'assurer que toutes les exigences légales en la matière ont été respectées.

En ce qui concerne l'application du plan de chambre, le Protecteur du citoyen a conclu dans ce cas précis que pour les 24 premières heures d'application, il y a eu entente entre l'usager et le personnel afin qu'il demeure dans sa chambre pour notamment se reposer et permettre aux membres du personnel de mieux le connaître. Cependant, le maintien d'un tel plan au-delà des 24 premières heures n'était pas ici justifié. En effet, l'usager souhaitait circuler librement dans l'unité et rien n'indique à son dossier qu'il était alors à risque de s'infliger des lésions ou d'en infliger à autrui. Donc, dès ce moment, il aurait été du devoir du personnel infirmier de procéder à l'évaluation des besoins de l'usager et de déterminer la pertinence ou non de maintenir le plan de chambre. Un consentement libre et éclairé était requis. En effet, un plan de chambre, appliqué sans le consentement de la personne, devient une mesure d'isolement, donc de contrôle, qui consiste à confiner une personne dans un lieu pour un temps déterminé, et qu'à ce titre, il ne doit être utilisé que pour empêcher la personne de s'infliger des lésions ou d'en infliger à autrui.

Dans cette situation, le Protecteur du citoyen a recommandé que le centre hospitalier prenne les mesures nécessaires pour s'assurer que le personnel infirmier comprenne et assume son rôle en matière de soins de santé comme il est défini à l'article 36 de la Loi sur les infirmières et infirmiers, notamment en ce qui a trait à l'évaluation en cours d'évolution. Il a aussi été recommandé à l'établissement d'actualiser le protocole d'application des mesures de contrôle, particulièrement de la contention, de l'isolement et des substances chimiques, tout en poursuivant la démarche de mise à jour des connaissances de l'ensemble du personnel sur les changements de pratique permettant de réduire de façon importante le recours aux mesures de contention et d'isolement. Finalement, il a été recommandé de s'assurer qu'à l'exception des situations prévues par la Loi, le personnel recueille un consentement libre, éclairé et particulier de la personne ou de son représentant avant de commencer la mise en isolement.

SECTORISATION

Encore des plaintes

En raison de la sectorisation, des établissements refusent parfois de donner des soins à des personnes qui ne vivent pas sur le territoire qu'ils desservent. Or, le droit de choisir un établissement ou un professionnel de la santé est énoncé dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Le Plan d'action en santé mentale 2005-2010 le rappelle expressément.

Malgré certains efforts du ministère de la Santé et des Services sociaux pour informer les établissements des limites de la sectorisation, le Protecteur du citoyen a reçu encore cette année sept plaintes liées à cette problématique, particulièrement dans le cas de soins en santé mentale dans des établissements de la région de Montréal. Afin de mieux cerner cette problématique dans le contexte de la réorganisation des soins et des services de première ligne en santé mentale et de tenter de mettre un terme aux difficultés pour les citoyens et les citoyennes d'être soignés dans l'établissement ou par le professionnel de leur choix, le Protecteur du citoyen a décidé de procéder à une analyse systémique.

SEXUALITÉ EN ÉTABLISSEMENT

La proximité entre usagers

Au cours de l'année, le Protecteur du citoyen a eu à examiner une plainte concernant une situation particulière touchant la délicate question de la sexualité en établissement. Il s'agissait d'une plainte mettant en cause une adolescente qui a eu une relation sexuelle avec un autre patient. Les deux étaient hospitalisés en psychiatrie. La plainte déposée par le père faisait état

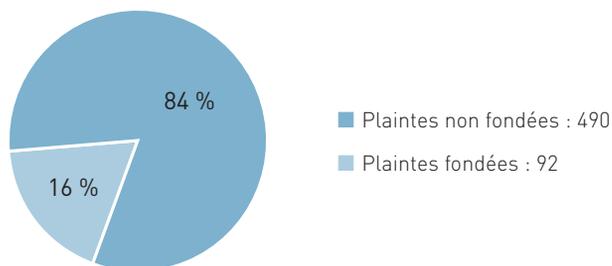
du manque de surveillance de la part du personnel. Selon ce dernier, sa fille n'était pas en état de donner son consentement à une telle relation et le personnel aurait dû empêcher qu'une relation sexuelle se produise. Cet événement a été révélé un mois après les faits et a été reconnu par le copatient.

Dès que cet événement a été connu de l'établissement, une surveillance constante a été mise en place auprès de l'usagère. La commissaire locale aux plaintes et à la qualité des services et l'équipe soignante ont aussitôt entrepris des démarches pour que les adultes et les adolescents soient physiquement séparés dans l'unité de psychiatrie. Une aire particulière a été désignée pour l'observation des adolescents. Par ailleurs, tout en endossant les démarches entreprises par la commissaire locale et l'équipe soignante, l'enquête du Protecteur du citoyen a permis de constater l'absence d'une politique sur la sexualité en établissement. Des travaux ont cours pour en adopter une qui s'appliquera à l'ensemble de l'établissement. Cette politique, selon le Protecteur du citoyen, est nécessaire pour protéger les patients vulnérables.

Enfin, la visite à l'urgence psychiatrique a aussi permis de constater que les salles de bain et de douche étaient les mêmes pour les hommes et les femmes, ce que le Protecteur du citoyen juge tout à fait inacceptable. Celui-ci a recommandé d'aménager, à l'urgence, des salles de bain et de douche séparées pour les hommes et les femmes. Ces recommandations ont été accueillies favorablement et un plan d'action a été mis en place. Un suivi est en cours.

Au chapitre de la santé mentale, le Protecteur du citoyen entend, au cours de la prochaine année, travailler de façon plus systémique. Cette approche plus globale permettra d'assurer le respect des droits des usagers et d'améliorer la qualité des soins et des services offerts à l'ensemble des personnes ayant des problèmes de santé mentale ainsi qu'à leur entourage.

LES PROBLÉMATIQUES SOCIALES



Instances du réseau de la santé et des services sociaux/ Ministères et organismes	Plaintes reçues 2008-2009	Enquêtes non complétées		Enquêtes complétées		Total
		Plaintes réorientées	Plaintes interrompues	Plaintes non fondées	Plaintes fondées	
Curateur public	191	3	102	108	22	235
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale						
L'emploi	77	5	34	29	4	72
L'assurance parentale	59	-	16	24	16	56
La solidarité sociale	898	58	286	324	41	709
Général	116	1	1	5	9	16
Total	1 341	67	439	490	92	1 088

Le nombre de plaintes reçues à l'égard du Curateur public et du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale a diminué, soit 1 341 comparativement à 1 406 en 2007-2008. La proportion de plaintes fondées a également diminué à l'égard du Curateur public, passant de 24 à 17 %, mais a augmenté et de 9 à 15 % pour le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Plus de 50 % des plaintes fondées à l'égard des services du Curateur public concernent le délai de réponse à certains besoins des personnes représentées, tels que l'organisation de différents aspects de la vie au quotidien des personnes inaptes incarcérées et l'élaboration de plans de soins ou de plans de sortie pour celles-ci.

Par ailleurs, le délai de traitement des demandes de prestations est à la source de 44 % des plaintes fondées à l'égard du Régime québécois d'assurance parentale du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, alors que 51 % des plaintes fondées à l'égard du volet solidarité sociale de ce ministère concernent le délai dans le versement des montants accordés dans le cadre des programmes d'aide financière de dernier recours, l'interruption ou le refus de ce versement ou encore l'insuffisance des montants accordés par ces programmes.

INDEXATION DES PRESTATIONS D'AIDE SOCIALE

GAIN
COLLECTIF

Le Protecteur du citoyen salue la décision du gouvernement d'indexer en totalité les prestations d'aide sociale à compter du 1^{er} janvier 2009. Il faut rappeler que les prestataires de ce programme n'ont pas bénéficié d'une pleine indexation de leurs prestations depuis 2005. Dans son rapport précédent, le Protecteur du citoyen recommandait cette garantie de revenu, soulignant que plusieurs besoins essentiels tels que le logement, l'électricité et le transport ont fait l'objet de hausses de tarifs qui sont venues éroder le pouvoir d'achat des personnes dont la qualité de la vie est déjà minimale. L'investissement du gouvernement totalise 66 millions de dollars au bénéfice de 332 000 familles. Cette mesure constitue un gain collectif appréciable.

Curateur public du Québec

En 2007-2008, le Protecteur du citoyen a formulé trois recommandations au Curateur public, dont voici les résultats obtenus au cours de l'année.

ÉCHANGE D'INFORMATION ENTRE LE CURATEUR PUBLIC ET LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

À la suite de plaintes de personnes jugées inaptes qui purgeaient une peine de prison, le Protecteur du citoyen a constaté que le Curateur public est souvent ignorant de l'incarcération d'une personne qu'il représente. Ces carences dans l'échange d'information entre le ministère de la Sécurité publique et le Curateur public empêchent d'amorcer des actions requises dans l'intérêt des personnes jugées inaptes et ont pour conséquence que le Curateur public ne connaît pas bien la situation des personnes à protéger. L'effet de ces lacunes se répercute également à l'extérieur des murs du centre de détention puisque la personne jugée inapte risque fort de se trouver isolée, sans domicile ni soutien psychosocial si aucun accompagnement ne lui est assuré.

Le Protecteur du citoyen recommandait en 2007-2008 que le ministère de la Sécurité publique et le Curateur public établissent un protocole d'échange d'information de façon à ce que ce dernier soit avisé sans délai de l'incarcération des personnes qu'il représente et qu'il soit consulté lorsque la situation l'exige. Cette recommandation a été suivie : le protocole d'échange d'information a été élaboré cette année et sa mise en vigueur est prévue au cours de l'été 2009. Il a été convenu que l'information au sujet du régime de protection sera recueillie à l'admission de la personne en milieu carcéral. Si la personne bénéficie d'un tel régime, une information à ce sujet sera insérée au dossier et le Curateur public sera immédiatement avisé de l'incarcération de la personne jugée inapte. Le Protecteur du citoyen surveillera de près la mise en vigueur et le suivi de ce protocole.

DIMINUTION DES DÉLAIS LORS DE L'OUVERTURE D'UN RÉGIME DE PROTECTION

Il appartient au Curateur public d'entreprendre des procédures auprès du tribunal, si cela est requis, lorsqu'il reçoit une demande d'ouverture d'un régime de protection des représentants du réseau de la santé et des services sociaux. Le Curateur public évalue actuellement à 265 jours le délai moyen pour obtenir un jugement du tribunal, qui est requis pour l'ouverture d'un régime de protection.

Outre le processus judiciaire, un délai moyen de 111 jours est requis pour procéder aux différentes étapes entre la réception de la demande et le dépôt d'une recommandation au tribunal. Ces étapes comprennent l'analyse sommaire du dossier, son assignation, la recherche d'un mandat en cas d'incapacité, les échanges avec le personnel du réseau de la santé et les proches, la visite de la personne et la production d'une recommandation.

Quant au processus judiciaire, il comprend plusieurs étapes qui peuvent s'étendre jusqu'à 154 jours, répartis de la façon suivante :

- délai de 30 jours prévu au Code de procédure civile pour permettre à une personne de demander l'ouverture d'un régime de protection;
- délai de 12 jours entre l'expiration de la période de 30 jours et la remise de la requête par l'huissier;
- délai de 9 jours prévu pour la signification par l'huissier et le dépôt de la procédure au greffe du tribunal;
- délai de 103 jours entre le dépôt de la requête au tribunal et la réception du jugement d'ouverture du régime de protection au Curateur public.

Dans son rapport 2007-2008, le Protecteur du citoyen demandait au Curateur public de mettre en place des mesures pour diminuer le plus possible les délais d'ouverture d'un régime de protection.

À la suite du constat du Protecteur du citoyen, le Curateur public a adopté un plan d'action qui comprend cinq grandes mesures visant à réduire les délais. Ces mesures ont pour but que les rapports incomplets en provenance des établissements soient rapidement ciblés, que ces rapports soient retournés pour faire apporter les corrections et les compléments d'information requis et que le réseau de la santé et des services sociaux soit sensibilisé à l'importance de fournir un dossier complet.

Malgré le fait que le Curateur public soit tributaire de la collaboration du réseau de la santé et des services sociaux, une des quatre directions territoriales du Curateur public a pratiquement atteint la norme de 90 jours fixée pour le traitement d'un rapport de directeur général et deux autres ont vu leurs résultats s'en rapprocher de façon importante. La situation qui prévaut dans l'autre direction territoriale fait l'objet d'un suivi rigoureux. Le Curateur public considère que les mesures qu'il a prises pour diminuer ses délais de traitement devraient donner des résultats au cours des prochains mois.

Les mesures mises en place à la suite de la recommandation du Protecteur du citoyen en juillet 2008 ont entraîné le retour de dossiers et la mise en attente de rapports incomplets. Le Curateur public fait des démarches auprès du réseau de la santé et des services sociaux ainsi qu'auprès du ministère de la Justice pour les sensibiliser aux impacts de leurs responsabilités lorsqu'une personne est présumée inapte.

RECOMMANDATION

Considérant que le Curateur public met en œuvre des mesures pour réduire les délais d'intervention lorsqu'une ouverture de régime est nécessaire;

considérant que les premières analyses du Curateur public ont porté sur une période trop courte pour qu'il lui soit possible de juger adéquatement des résultats obtenus;

considérant qu'outre ses interventions auprès du réseau de la santé et des services sociaux, le Curateur public a aussi entrepris à l'hiver 2009 des démarches auprès du ministère de la Justice afin de mieux analyser les causes des délais et de trouver des solutions;

considérant que les mesures mises en place par le Curateur public ont commencé à donner des résultats et que le Protecteur du citoyen en fera le suivi au cours de la prochaine année;

le Protecteur du citoyen recommande que le Curateur public lui présente un bilan des mesures qu'il a lui-même entreprises, et qu'il lui fasse rapport des résultats obtenus à la suite des démarches amorcées auprès des instances concernées.

COMMENTAIRES DU CURATEUR PUBLIC

Voici les commentaires du Curateur public, formulés par la curatrice publique :

« Le Curateur public s'engage à informer le Protecteur du citoyen, d'ici la fin de l'année 2009, des résultats découlant des mesures qu'il a mises en place pour réduire ses propres délais de traitement. »

CONSENTEMENT AUX SOINS DES PERSONNES JUGÉES INAPTES

Au fil des ans, le Curateur public a déployé beaucoup d'efforts pour s'assurer que les établissements de santé lui soumettent les demandes de consentement aux soins que requiert une personne jugée inapte. L'année dernière, le Protecteur du citoyen se préoccupait de l'effet de tels efforts. Il recommandait au Curateur public d'en mesurer les résultats pour s'assurer que son message était bien compris par le personnel du réseau de la santé et des services sociaux. Le Curateur public a pris les mesures suivantes :

- la consultation des antécédents médicaux des personnes pour qui des demandes de consentements ont été reçues;
- le signalement des cas où le consentement requis n'a pas été demandé;
- des interventions auprès des établissements négligents;
- des activités de sensibilisation auprès du personnel du réseau de la santé et des services sociaux pour obtenir de celui-ci les demandes de consentement requises.

Le Protecteur du citoyen a par ailleurs convenu avec le Curateur public de la nécessité de rappeler à son personnel l'importance que revêt la demande de consentement aux soins. Le personnel pourra ainsi être mis à contribution pour déceler les situations qui exigeaient une demande de consentement alors que cela n'a pas été fait et éviter ainsi qu'une telle situation ne se répète.

Enfin, le Protecteur du citoyen a constaté à l'examen d'un dossier que le formulaire de consentement aux soins était incomplet, ce qui empêche le Curateur public de savoir si toutes les étapes du processus de consentement ont été suivies par les intervenants du réseau. Dans ce dossier, des échanges d'information entre un professionnel de la santé et un proche de la personne jugée inapte avaient été résumés en un seul mot. Le Curateur public s'est dit attentif à ces lacunes et s'est engagé à obtenir des professionnels de la santé les renseignements qui manquaient.

RECOMMANDATION

Considérant que le Curateur public a entrepris d'évaluer les résultats de ses efforts pour s'assurer que les établissements du réseau de la santé et des services sociaux requièrent auprès de lui les consentements aux soins;

considérant que l'évaluation de ses résultats n'est pas connue;

le Protecteur du citoyen recommande que le Curateur public termine à court terme son évaluation des résultats et mette à sa disposition un portrait de la situation au plus tard en juin 2009.

COMMENTAIRES DU CURATEUR PUBLIC

Voici les commentaires du Curateur public, formulés par la curatrice publique :

« Le Curateur public a terminé son analyse et il fera état de ses conclusions au Protecteur du citoyen d'ici juin 2009. »

La connaissance de sa clientèle

Depuis plus de dix ans, le Protecteur du citoyen rappelle au Curateur public l'importance de bien connaître sa clientèle. L'un des moyens proposés était de visiter les personnes représentées au moins une fois par année. Le Curateur public rétorque que cela est impossible compte tenu de la lourde charge de travail de son personnel. Il a donc décidé d'accorder la priorité aux visites à la clientèle qui vit à domicile. Il s'agit d'environ 1 200 personnes, soit quelque 10 % des personnes majeures représentées par le Curateur public.

Toutefois, l'année dernière, le Protecteur du citoyen attirait l'attention du Curateur public sur les nombreuses personnes jugées inaptes vivant à domicile qui n'avaient reçu aucune visite de la part de leur curateur délégué. En 2007-2008, la situation s'est améliorée, puisque la proportion des personnes visitées à leur domicile est passée de 80 % à 83 %, et ce, malgré une augmentation du nombre de personnes représentées de 8% par année depuis trois ans.

Par ailleurs, le Curateur public a augmenté le nombre de visites effectuées aux personnes vivant dans une ressource d'hébergement (90 % des personnes représentées, passant de 67 % en 2006-2007 à 78 % en 2007-2008).

Le Curateur public estime que plus de 10 000 personnes auront reçu une visite à la fin de l'exercice 2008-2009, pour un nombre total de visites qui dépassera 11 000, comparativement à 9 736 pour l'exercice précédent. Là encore, le Curateur public signale que différents facteurs rendent impossible l'atteinte de l'objectif de 100 % de personnes représentées visitées annuellement.

Le Curateur public tient à rappeler que les visites annuelles aux personnes représentées ne sont qu'un des moyens dont dispose le Curateur public pour connaître les personnes qu'il représente, leur milieu de vie et leurs besoins.

RECOMMANDATION

Considérant que le Curateur public affirme avoir mis en place différents moyens pour mieux connaître sa clientèle afin de répondre de façon satisfaisante et dans des délais raisonnables à ses besoins;

considérant que le Curateur public s'est fixé l'objectif prioritaire de visiter toutes les personnes représentées vivant à domicile, mais que cet objectif n'est toujours pas atteint;

Considérant que le nombre de personnes à visiter continue d'augmenter;

Considérant que le Curateur public et le Protecteur du citoyen ont des rencontres périodiques qui leur permettent de faire le point sur les suites données aux recommandations du Protecteur du citoyen;

Le Protecteur du citoyen recommande que le Curateur public lui remette au plus tard en janvier 2010, dans le cadre de leurs rencontres de suivi régulières, un bilan des mesures mises en place pour améliorer sa connaissance de sa clientèle.

La réévaluation des régimes de protection

Le Protecteur du citoyen recommandait qu'en matière de réévaluation et de révision des régimes de protection, le Curateur public obtienne et consigne l'opinion de la personne majeure jugée inapte en cas de maintien de son régime de protection. La planification opérationnelle 2007-2008 du Curateur public prévoyait une optimisation des processus de réévaluation des régimes de protection qui serait réalisée au plus tard le 31 décembre 2008.

Or, le Curateur public n'a pas respecté les délais qu'il s'était fixés dans l'exécution de ses travaux. Un groupe de travail a donc passé en revue chacune des étapes du processus de réévaluation, analysé les causes des délais et ciblé les problèmes rencontrés à chacune des étapes. Selon les premiers constats, les retards seraient dus entre autres à des carences du système informatique, à l'absence de mécanismes de suivi appropriés et à une mauvaise circulation de l'information au Curateur public.

Le Curateur public a terminé les travaux lui permettant de mettre en œuvre le plan d'action élaboré pour apporter les correctifs requis au processus de réévaluation des régimes de protection, pour le rendre plus fonctionnel et pour s'assurer qu'il soit conforme aux délais prévus par la loi, soit trois ans pour une tutelle et cinq ans pour une curatelle.

RECOMMANDATION

Considérant que le Curateur public entend mettre en place des correctifs pour que son processus soit fonctionnel et conforme aux délais prévus par la Loi;
considérant qu'il compte mettre en œuvre un plan d'action à compter de mai 2009;

le Protecteur du citoyen recommande que le Curateur public lui fasse rapport des résultats de la mise en œuvre de son plan d'action d'ici mai 2010.

COMMENTAIRES DU CURATEUR PUBLIC

Voici les commentaires du Curateur public, formulés par la curatrice publique :

« Le Curateur public entend rendre compte au Protecteur du citoyen du résultat de ses actions en mai 2010. »

La désignation d'un tuteur ou d'un curateur par la Société de l'assurance automobile du Québec

Le Protecteur du citoyen s'inquiétait de la possibilité qu'un administrateur désigné par la Société de l'assurance automobile du Québec pour gérer des sommes d'argent dues à une personne mineure ou jugée inapte échappe à la surveillance du Curateur public. Ce dernier a donc établi des balises et a fait connaître sa position à la Société en 2007. L'entente recherchée n'est toujours pas officialisée et les travaux du comité mixte ont été suspendus en juin 2008, à la demande de la Société, pour des raisons liées à une réorganisation administrative. Le Protecteur du citoyen s'inquiète qu'un tel motif ait été retenu par le Curateur public et, par conséquent, il lui demande de reprendre les pourparlers avec la Société de l'assurance automobile du Québec le plus tôt possible et de lui faire rapport des résultats obtenus au plus tard en juin 2009.

La transmission du rapport annuel de gestion aux personnes représentées par un tuteur ou un curateur privé

Le Protecteur du citoyen recommandait que le rapport annuel de gestion du Curateur public soit transmis aux personnes représentées par un tuteur ou un curateur privé. Cela exigeait que les directives sur l'accès à l'information et la protection des documents et des renseignements détenus par le Curateur soient modifiées pour préciser les circonstances dans lesquelles ce dernier peut transmettre le rapport annuel de gestion aux personnes représentées par un tuteur ou un curateur privé. Après deux ans d'attente, le Curateur public a finalement élaboré ces directives et un plan de diffusion auprès de l'ensemble de son personnel, dont l'adoption est prévue pour le printemps 2009. Le Protecteur du citoyen s'inquiète du retard de deux ans à produire de telles directives et demande donc d'en recevoir une copie dans le délai auquel s'est engagé cette année le Curateur public.

La surveillance des tutelles et des curatelles privées

Le Protecteur du citoyen demandait au Curateur public de renforcer son rôle d'information et d'assistance aux tuteurs et aux curateurs privés en plus de rendre efficace sa surveillance afin de pouvoir intervenir plus rapidement en cas d'abus ou de risque d'abus. Le Curateur public avoue qu'il n'a pas encore terminé la mise en œuvre de son plan d'action.

Au cours de l'année, le Curateur public a mené un sondage auprès de plus de trois cents tuteurs privés afin d'identifier les difficultés rencontrées, leurs besoins et leurs attentes à l'égard du Curateur public. Les résultats de ce sondage, dont l'analyse est prévue pour le printemps 2009, serviront à améliorer la formation et le soutien offerts à ces personnes. Deux politiques sont aussi en préparation. Elles portent sur la protection des majeurs et sur celle du patrimoine des mineurs. Le Curateur public estime que ces politiques seront prêtes en 2009 et que leur implantation se fera progressivement jusqu'en 2010.

Le Curateur public entend travailler à l'élaboration d'un plan d'action pour 2009-2010 qui inclura plus d'une douzaine de projets visant à améliorer ses mécanismes de surveillance des tutelles et des curatelles privées. Le Protecteur du citoyen examinera ce plan d'action et son suivi.

Production d'un bilan final et reddition de comptes

Le Curateur public doit fournir à la fin de son mandat auprès d'une personne qu'il représente un bilan final et une reddition de comptes concernant sa gestion des avoirs de cette personne. Dans son traitement des plaintes, le Protecteur du citoyen a constaté que ces documents sont produits conformément à la législation et aux règles comptables en vigueur. Elles sont cependant difficiles à comprendre pour un profane. Des colonnes de chiffres y figurent, sans qu'on sache à quoi elles renvoient.

Le Curateur public inclut peu de renseignements qui accompagnent ses documents, et il appartient au citoyen de se démener pour les comprendre.

Le Protecteur du citoyen constate que le Curateur public respecte la législation ainsi que les règles comptables en vigueur. En pratique, le Curateur public transmet une lettre explicative aux personnes qui obtiennent une mainlevée ou aux ayants droit, selon le cas, les invitant à communiquer avec lui s'ils ont des questions, ce que plusieurs font. Il leur fournit le nom et le numéro de téléphone de l'employé à qui ils doivent s'adresser. Le Curateur public note qu'il reçoit très rarement des commentaires sur la présentation des documents. Pourtant, le Protecteur du citoyen intervient régulièrement à ce sujet.

RECOMMANDATIONS

Considérant que le Curateur public doit fournir à la fin de son mandat auprès d'une personne qu'il représente un bilan final et une reddition de comptes concernant sa gestion des avoirs de cette personne;

considérant que le Protecteur du citoyen a constaté que ces documents sont difficiles à comprendre pour un profane;

considérant que le Curateur public estime produire des documents respectant les exigences découlant des lois et de la réglementation en vigueur, ainsi que des règles comptables;

le Protecteur du citoyen recommande :

que le Curateur public produise des documents explicatifs avec un bilan final et une reddition de comptes vulgarisés qui s'inspirent des principes inscrits dans la Loi sur la justice administrative et qu'il lui dépose ces documents au plus tard en janvier 2010.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

L'EMPLOI

SUPPLÉMENT DE RETOUR AU TRAVAIL

Des assouplissements sont apportés

Afin d'aider et d'encourager les prestataires d'aide sociale qui intègrent le marché du travail ou y retournent, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale leur verse un montant de 500 \$ pour le premier mois d'emploi. La mesure comporte des conditions d'admissibilité qui s'avèrent strictes et dont certaines varient d'une région à l'autre. Le Protecteur du citoyen est intervenu à maintes reprises concernant les critères d'application de cette mesure.

GAIN
COLLECTIF

Cette mesure étant peu connue du public, plusieurs citoyens ne respectaient pas le délai de trente jours pour faire leur demande. À ce problème se sont ajoutés, au cours de 2007-2008, d'autres obstacles comme l'inégalité, selon les régions, du critère relatif aux quatorze à dix-huit semaines consécutives de travail et la prolongation du contrat de travail initial. Par conséquent, dans son rapport annuel 2007-2008, le Protecteur du citoyen recommandait au Ministère de revoir l'ensemble des critères d'admissibilité à la mesure. Ce dernier a accepté la recommandation du Protecteur du citoyen et, en mars 2009, les modifications étaient implantées. Ainsi, le délai pour faire la demande est dorénavant de 45 jours. Des assouplissements ont été apportés pour les autres critères.

COMPTABILISATION DES REVENUS RÉELLEMENT GAGNÉS

En janvier 2006, le gouvernement mettait en place le Régime québécois d'assurance parentale. Le Régime prévoit le versement de prestations à toutes les travailleuses et à tous les travailleurs admissibles – salariés et autonomes – qui prennent un congé de maternité, un congé de paternité, un congé parental ou un congé d'adoption.

Depuis l'entrée en vigueur de ce programme, des difficultés ont fait surface, notamment en ce qui concerne le calcul des prestations d'assurance parentale. Par exemple, certaines femmes dont la grossesse est à risque doivent cesser de travailler et recourir au régime d'assurance salaire prévu dans leur contrat de travail. Or, selon la réglementation de l'assurance parentale, les indemnités de remplacement du revenu versées par l'employeur constituent un revenu assurable. C'est donc sur ce revenu réduit que sont calculées les prestations d'assurance parentale. Selon le Protecteur du citoyen, le calcul du montant de la prestation devrait toutefois s'effectuer sur le revenu habituellement gagné par les travailleurs pendant la période de référence.

En mars 2007, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale l'informait de la création d'un comité pour étudier la problématique générale liée à la baisse de revenu pendant cette période.

Dans une lettre adressée au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale en septembre 2008, la protectrice du citoyen a réitéré sa recommandation selon laquelle une modification réglementaire est requise afin que le calcul de la prestation parentale tienne compte du revenu de travail gagné et non pas de l'indemnité de remplacement du revenu.

En février 2009, les autorités du Ministère ont fait valoir au Protecteur du citoyen que la réglementation actuelle, bien qu'elle puisse paraître inéquitable en certains cas, pouvait toutefois favoriser l'admissibilité de quelques personnes. Ainsi, un parent qui n'aurait travaillé que quelques semaines avant de recourir à l'assurance salaire pourrait être admissible s'il cumule un nombre de mois suffisant.

Le Protecteur du citoyen reconnaît cette possibilité pour quelques personnes vivant des situations exceptionnelles. Pour l'ensemble de la clientèle toutefois, il considère que le problème de la comptabilisation des revenus réellement gagnés n'est pas résolu.

LA SOLIDARITÉ SOCIALE

LES ORPHELINS ET ORPHELINES DE DUPLESSIS : LE PROTECTEUR DU CITOYEN OBTIENT UN DÉLAI SUPPLÉMENTAIRE POUR LES DEMANDES DE COMPENSATION

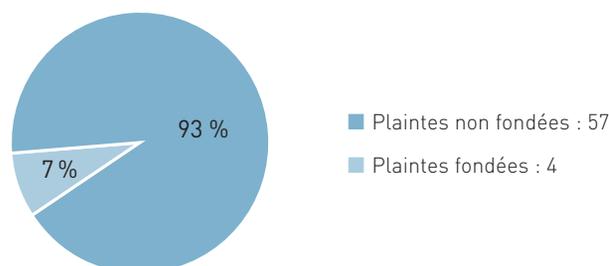
En 2001, le gouvernement créait le Programme national de réconciliation avec les orphelins et orphelines de Duplessis afin de compenser les préjudices subis par les orphelins placés dans des institutions psychiatriques de 1935 jusqu'aux années 1960, à la suite d'un faux diagnostic de maladie mentale.

Dans un premier temps, le programme ne visait que les orphelins placés dans les institutions psychiatriques. Par la suite, le gouvernement a étendu l'offre de réconciliation aux orphelins ayant fréquenté des institutions non psychiatriques. Ces derniers pouvaient faire une demande de compensation auprès du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale entre le 10 avril et le 10 août 2007.

GAIN COLLECTIF

En 2008, le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs appels de personnes admissibles qui, pour diverses raisons, n'avaient pas fait de demande dans le délai imparti. Il a tenu une séance de travail avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale afin qu'un délai de grâce leur soit accordé. Par conséquent, le 5 novembre 2008, un décret prévoyant un délai supplémentaire jusqu'au 2 février 2009 a été adopté. À l'échéance du délai, le Ministère avait reçu 1 200 nouvelles demandes. Le Protecteur du citoyen salue l'ouverture du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et du gouvernement dans ce dossier.

LES RESSOURCES ET L'ENVIRONNEMENT



Ministères et organismes	Plaintes reçues 2008-2009	Enquêtes non complétées		Enquêtes complétées		Total
		Plaintes réorientées	Plaintes interrompues	Plaintes non fondées	Plaintes fondées	
Ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation	36	1	13	9	1	24
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs	41	2	10	20	1	33
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune	49	7	12	28	2	49
Total	126	10	35	57	4	106

Le nombre de plaintes adressées au Protecteur du citoyen concernant les ressources et l'environnement est en progression depuis la dernière année, soit 126 plaintes comparativement à 114 en 2007-2008. Les analyses effectuées ont toutefois démontré que très peu de ces plaintes étaient fondées.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

LA CRISE DE LA LISTÉRIOSE : UNE GESTION DES RISQUES QUI MÉRITE D'ÊTRE ANALYSÉE

En septembre 2008, le Protecteur du citoyen a entrepris une enquête visant à faire la lumière sur la gestion gouvernementale de l'écllosion de listériose déclarée le 19 août 2008. Au Québec, c'est le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation qui a le mandat de veiller à la salubrité des aliments destinés aux consommateurs. Il est également responsable de l'inspection auprès des exploitants qui fabriquent, transforment, distribuent et vendent ces aliments.

La listériose est une maladie, causée par une bactérie, qui doit être déclarée au ministère de la Santé et des Services sociaux lorsqu'elle est décelée. Ainsi, pour tous les cas déclarés, les directions régionales de santé publique du ministère de la Santé et des Services sociaux réalisent une enquête : elles prennent contact avec la personne malade et remplissent un questionnaire d'enquête alimentaire concernant les aliments consommés par cette personne dans les semaines précédant les symptômes.

Dès lors que la Direction nationale de santé publique du ministère de la Santé et des Services sociaux conclut qu'il s'agit d'une éclosion de listériose, compte tenu du lien établi entre les cas, il revient au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation d'intervenir auprès des exploitants agroalimentaires pour trouver la ou les sources de contamination et mettre un terme au problème. Pour ce faire, le Ministère se base sur les questionnaires d'enquête. Selon lui, les analyses ainsi réalisées tendaient à démontrer que la source de contamination était liée à la consommation de fromages québécois.

Donc, les 4 et 5 septembre 2008, afin de mettre un terme à l'éclosion de listériose, le Ministère a procédé à un rappel massif des fromages ciblés par les enquêtes alimentaires et provenant plus précisément de deux fromageries. Le 6 septembre, il a procédé à la destruction, chez quelque trois cents détaillants, de tous les fromages visés par le rappel ainsi que de tous les autres fromages coupés sur place et susceptibles d'avoir été en contact avec les produits visés par le rappel.

Compte tenu de l'ampleur des mesures déployées par le Ministère, le Protecteur du citoyen a décidé de procéder à un examen de la situation et de la gestion gouvernementale des événements. Il cherche à déterminer si les moyens appliqués par le Ministère pour mettre fin à cette crise de listériose, soit le rappel et la destruction des fromages, étaient appropriés et raisonnables compte tenu de son évaluation du risque et de l'effet des mesures choisies sur les exploitants touchés.

Le Protecteur du citoyen veut ainsi vérifier si la gestion de la crise a été réalisée dans le respect des règles en vigueur concernant le rappel d'aliments et la gestion des risques liés à une toxi-infection alimentaire. Parmi les éléments à considérer, notons l'examen du rôle du Ministère en matière d'inspection et d'encadrement des intervenants du domaine agroalimentaire. La crise entourant cette éclosion de listériose aurait-elle pu être évitée? Le système d'inspection en place permettait-il de limiter les conséquences d'une éventuelle éclosion? Jusqu'où va le rôle du Ministère en matière de surveillance du domaine agroalimentaire? Le Protecteur du citoyen croit également important de connaître et de documenter les pratiques d'évaluation, de gestion et de communication du risque appliquées par le Ministère : quelles sont les règles applicables en ce domaine? Peut-on comparer les moyens d'action choisis par le Ministère pour contrôler cette éclosion de listériose aux actions posées par ce ministère lors de crises antérieures? Les répercussions médiatiques et économiques des mesures sur l'industrie du fromage ont-elles été considérées et évaluées lors de la prise de décision ayant mené au rappel et à la destruction des fromages?

Somme toute, cette crise aurait-elle pu être mieux gérée?

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

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

LA PROTECTION DES RIVES, DU LITTORAL ET DES PLAINES INONDABLES

Le Ministère voit-il son rôle de façon trop restrictive?

Au cours de l'année 2008-2009, le Protecteur du citoyen a entrepris une étude systémique de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables et du rôle du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs dans la mise en œuvre et l'application de cette politique.

L'article 2.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement confie au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs la responsabilité d'élaborer une politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, de la proposer au gouvernement, de la mettre en œuvre et d'en coordonner l'exécution.

Les municipalités et les municipalités régionales de comté sont chargées de l'application de cette politique. Cette responsabilité leur est confiée par les dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ainsi que par l'intégration de la Politique dans les schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté et les règlements municipaux.

L'examen de plaintes individuelles et de nombreuses discussions avec le Ministère ont permis au Protecteur du citoyen de constater que, dans de nombreux cas, le Ministère a une vision restrictive de son rôle dans l'application de la Politique. Il a également observé des disparités régionales dans l'application de la Politique. Le Protecteur du citoyen veut vérifier si ces disparités sont en partie dues au défaut du Ministère d'assurer certains des devoirs qui lui sont confiés par la Loi sur la qualité de l'environnement et qui sont liés à la Politique.

L'analyse des motifs de plainte reçus au Protecteur du citoyen depuis la mise en vigueur de la Politique en 1987 lui a permis d'observer que le Ministère utilise avec parcimonie les pouvoirs qui lui sont confiés par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme afin de s'assurer que les principes inscrits dans la Politique trouvent écho dans la réglementation municipale et soient efficacement appliqués.

En ce qui concerne le traitement de dossiers individuels, le Protecteur du citoyen a constaté que dans plusieurs plaintes, le Ministère considère qu'il n'est plus de son ressort d'analyser les demandes d'autorisation dès lors qu'une municipalité possède un règlement qui reprend les principes de la Politique. Ainsi, que les travaux aient été autorisés ou non par la municipalité, que ceux-ci soient privés ou publics, le Ministère n'interviendra pas et redirigera le citoyen vers sa municipalité, et ce, même si les travaux sont contraires à la Politique.

Il est d'ailleurs utile de rappeler que dans un jugement rendu le 6 mars 2006, la Cour d'appel du Québec a statué que le Ministère faisait une interprétation erronée de son rôle en se considérant sans compétence dans tous les projets qui étaient réalisés à des fins privées, même si ces travaux s'avéraient non conformes à sa politique. Mentionnons enfin que ce jugement n'a pas été porté en appel.

Le Protecteur du citoyen poursuivra son analyse en 2009 afin de s'assurer que le Ministère exerce pleinement sa responsabilité par rapport à la mise en œuvre et à la coordination de l'exécution de la Politique. Le Protecteur du citoyen vise ainsi à s'assurer que les citoyens aux prises avec une situation visée par l'application de la Politique sachent clairement à qui s'adresser et soient convaincus que le Ministère a mis en place tous les mécanismes nécessaires pour assurer le respect de sa politique gouvernementale.

La situation suivante, qui fait l'objet d'un recours au Protecteur du citoyen, a contribué à alimenter sa réflexion sur cette problématique.

Il faut intervenir en temps utile

Un citoyen et son voisin réalisent des travaux sur la rivière qui sépare leurs propriétés afin d'y créer un étang artificiel commun. Aucune autorisation n'est demandée à la municipalité concernée ou au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs avant de procéder à ces travaux.

Au cours de l'année suivante, une mésentente survient entre ces citoyens et l'un d'eux dénonce les travaux auprès de la municipalité et du Ministère afin que les ouvrages soient défaits. L'autre citoyen s'y oppose. L'analyse du dossier démontre clairement que ces travaux n'étaient pas conformes à la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. S'ensuit une longue série de discussions entre les citoyens, le Ministère et la municipalité pour déterminer quelle instance doit intervenir. Quatre ans plus tard, constatant l'inaction de la municipalité et du Ministère, un des citoyens s'adresse au Protecteur du citoyen.

Après une enquête approfondie du Protecteur du citoyen, les faits apparaissent clairement démontrer l'omission du Ministère d'agir par rapport à des travaux réalisés dans un cours d'eau sous sa responsabilité. Toutefois, compte tenu du temps écoulé et des dernières analyses environnementales réalisées dans le dossier, la rivière et ses berges s'étaient, au fil des ans, stabilisées, et il aurait été plus invasif d'intervenir à nouveau pour redonner au cours d'eau sa forme initiale que de le laisser tel quel. Par conséquent, toute correction de la situation devenait impossible.

Ce dossier illustre bien les difficultés liées au partage des compétences entre le Ministère et les municipalités pour l'application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables.

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune

Retarder une décision ne la rend pas moins difficile

Afin d'exploiter une carrière, un citoyen a demandé au ministère des Ressources naturelles et de la Faune, en mai 2007, un bail exclusif d'exploitation de substances minérales de surface.

Il a transmis au Ministère tous les documents relatifs à sa demande et a rempli tous les critères d'octroi du bail. Toutefois, divers intervenants régionaux ont soulevé une forte opposition à cette demande d'exploitation de carrière puisque celle-ci était située près d'une pourvoirie.

Le Ministère, qui répond généralement dans un délai de deux à trois mois à ce type de demandes, n'avait

toujours pas pris de décision dix-huit mois plus tard. En plus de causer des problèmes financiers au citoyen, cette absence de réponse contrevient à la Loi sur la justice administrative. En effet, les décisions de l'Administration gouvernementale doivent être prises avec diligence, dans une optique de respect et d'équité pour le citoyen.

Le délai de traitement de la demande étant tout à fait déraisonnable, le Protecteur du citoyen est intervenu pour qu'une décision soit rendue dans les plus brefs délais. Cinq mois après son intervention initiale, il est toujours en attente d'une décision du Ministère à ce sujet.

LES RÉSULTATS EN CHIFFRES

Ce chapitre présente les données relatives à l'action du Protecteur du citoyen en vertu des deux lois qui le régissent, soit la Loi sur le Protecteur du citoyen et la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux¹. En santé et en services sociaux, le Protecteur du citoyen, sauf exception, est une instance de deuxième recours lorsque l'utilisateur est insatisfait de la décision du commissaire local ou régional. Lorsqu'il le juge d'intérêt, le Protecteur du citoyen peut agir de sa propre initiative.

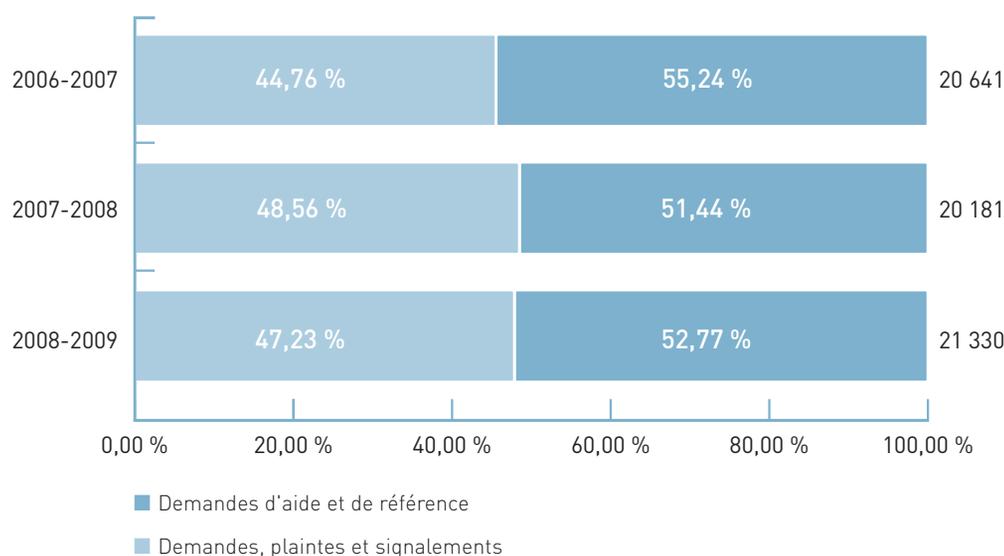
Le Protecteur du citoyen a un pouvoir de recommandation. Bien que les instances sous sa compétence acceptent et mettent en œuvre la quasi-totalité de ses recommandations, le Protecteur du citoyen choisit de ne fermer un dossier que lorsqu'il a l'assurance que des mesures déterminées à la suite des recommandations ont été implantées ou lorsque, pour des motifs exceptionnels, l'instance a refusé les recommandations.

En conséquence, la reddition de comptes statistique présentée dans le présent chapitre ne porte que sur les demandes de service qui ont franchi toutes les étapes de traitement, y compris le suivi d'implantation, désignées ci-après comme «demande examinée». Par contre, les problématiques et les situations individuelles qui les illustrent peuvent concerner des dossiers qui sont encore en suivi d'implantation.

En 2008-2009, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de :

- 60 ministères et organismes, soit 70 % des 86 qui lui sont assujettis;
- 180 des 312 instances² du réseau de la santé et des services sociaux, soit 58 % de celles-ci.

ÉVOLUTION DES DEMANDES REÇUES



La demande totale a augmenté de 5,7 %.

¹ Art. 38 : la Loi sur le Protecteur des usagers exige de faire rapport de façon séparée de l'examen des plaintes et de celui des signalements.

² La notion d'instance est définie à l'annexe « Les définitions utiles pour la compréhension des données » (p. 142).

En santé et services sociaux

- Augmentation de 68,27 % des demandes, plaintes et signalements reçus (de 542 en 2007-2008 à 912 en 2008-2009).
- Enregistrement de 1 086 plaintes (64,30 % de plus qu'en 2007-2008) et de 88 signalements (214,29 % de plus qu'en 2007-2008).

En administration publique

Diminution de 0,92 % des demandes reçues (de 9 264 en 2007-2008 à 9 179 en 2008-2009).

La diminution du nombre de demandes se remarque principalement dans les ministères et organismes suivants :

Ministères et organismes	Demandes reçues		Variation
	2007-2008	2008-2009	Nombre
Ministère de la Sécurité publique	3 547	3 359	-188
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	302	239	-63
Ministère de la Justice ¹	108	55	-53
Société de l'assurance automobile du Québec	956	924	-32

On remarque une hausse dans les ministères et organismes suivants :

Ministères et organismes	Demandes reçues		Variation
	2007-2008	2008-2009	Nombre
Régie de l'assurance maladie du Québec	224	316	+ 92
Services Québec ¹	4	47	+ 43
Régie du logement	136	166	+ 30
Commission des lésions professionnelles	62	84	+ 22

POURCENTAGE DE PLAINTES FONDÉES

	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Administration publique	26,30 %	25,17 %	24,00 %
Santé et services sociaux	37,00 %	37,58 %	34,82 %

¹ Depuis le 1^{er} avril 2008, le Directeur de l'état civil relève de Services Québec.

VARIATION DU NOMBRE DE PLAINTES FONDÉES

Le tableau qui suit présente le nombre de plaintes fondées par rapport au nombre de plaintes ayant fait l'objet d'une enquête complète pour déterminer si elles étaient fondées ou non. Les plaintes réorientées et interrompues sont donc exclues de ce nombre.

Les ministères et organismes ayant fait l'objet d'un minimum de quinze plaintes fondées ont été retenus.

Ministères et organismes	Fondées / Enquête complète 2006-2007	Fondées / Enquête complète 2007-2008	Fondées / Enquête complète 2008-2009	Augmentation ou diminution
Commission de la santé et de la sécurité du travail	92 / 312	80 / 357	69 / 333	↓
Curateur public	27 / 126	20 / 83	22 / 130	↑
Ministère de la Sécurité publique	511 / 1 599	499 / 1 497	412 / 1 302	↓
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	54 / 164	35 / 218	31 / 163	↓
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	78 / 579	40 / 468	70 / 452	↑
Ministère du Revenu	94 / 462	111 / 487	119 / 571	↑
Régie de l'assurance maladie du Québec	11 / 143	16 / 137	29 / 174	↑
Régie des rentes du Québec	22 / 118	22 / 152	30 / 177	↑
Régie du logement	17 / 49	23 / 60	26 / 75	↑
Société de l'assurance automobile du Québec	180 / 528	245 / 881	233 / 918	↓

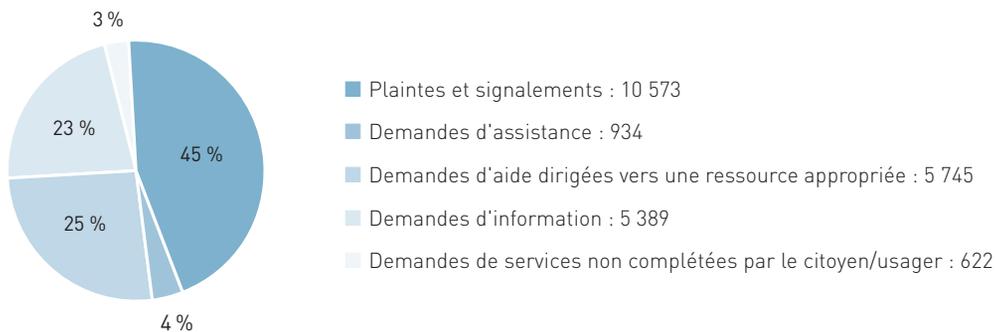
PLAINTES, SIGNALEMENTS ET DEMANDES D'ASSISTANCE EXAMINÉS

En comparaison avec l'an dernier, le nombre de demandes – plaintes, signalements ou demandes d'assistance – examinées a augmenté de 1 021. Cela représente une hausse de 9,7 %.

2006-2007	2007-2008	2008-2009
9 214 plaintes et signalements 684 demandes d'assistance	9 709 plaintes et signalements 777 demandes d'assistance	10 573 plaintes et signalements 934 demandes d'assistance
9 898	10 486	11 507

DEMANDES DE SERVICE EXAMINÉES

Le tableau qui suit présente un portrait détaillé de l'ensemble des demandes de service examinées. Les plaintes et les signalements représentent 45 % de l'effort institutionnel, une proportion qui se maintient depuis 2006.



D'autres secteurs de l'administration publique

D'autres organismes gouvernementaux font également l'objet de plaintes sans que le Protecteur du citoyen puisse orienter les personnes vers une instance indépendante. Le plus souvent, il s'agit d'Hydro-Québec (171).

Environ 40 % des demandes à l'égard de cet organisme concernent des problèmes liés à la facturation; viennent ensuite les ententes de paiement, les ruptures de service et, de façon générale, la difficulté d'accéder aux services (délai dans l'installation, compteur défectueux) et de parler de son problème à quelqu'un.

De plus, le citoyen qui s'est d'abord adressé à Hydro-Québec est habituellement insatisfait des services à la clientèle. Il considère que ce service ne fait que répéter l'information qu'il possède déjà sans tenter de comprendre son problème particulier.

LA NATURE DES PRÉJUDICES SUBIS PAR LES CITOYENS

Pour les citoyens qui se sont adressés au Protecteur du citoyen et dont la plainte est fondée, le préjudice est soit directement d'ordre financier, soit en lien avec un délai d'attente pour une décision à l'égard de l'admission à un programme, à l'émission du permis ou à l'accès à des services.

Nature des plaintes des citoyens	Motifs allégués (%)	% de plaintes fondées
Les sommes dues par l'État	33,45	20,91
Les délais	14,24	36,76
Les problèmes d'information et de communication	3,04	40,00
Le non-respect des droits des citoyens et des usagers	3,81	25,82
Les lacunes des ressources humaines sur le plan du comportement, des habiletés et de la compétence	0,94	20,00
Les difficultés d'accès aux soins	5,91	37,23
Le manque de coordination des services et des programmes	28,88	16,75
Les problèmes liés à l'environnement et au milieu de vie	9,52	24,40
Autre	0,21	10,00
Total	100,00	-

RÉPARTITION DES PLAINTES ET SIGNALEMENTS FONDÉS EN SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX PAR CATÉGORIE

Catégories de plaintes et signalements	2008-2009
Programmes et services	80
Aspects cliniques	137
Aspects financiers	20
Environnement et milieu de vie	21
Total	258

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

	2006-2007		2007-2008		2008-2009	
	Acceptées	Refusées	Acceptées	Refusées	Acceptées	Refusées
Administration publique	98,50 %	1,50 %	98,53 %	1,47 %	99,36 %	0,64 %
Santé et services sociaux	98,00 %	2,00 %	98,41 %	1,59 %	98,98 %	1,02 %
Santé et services sociaux (signalements)	100,00 %	0 %	100,00 %	0 %	100,00 %	0 %

ÉTAT DU TRAITEMENT EN COURS DES DEMANDES DES CITOYENS

	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Citoyens dont la demande est en suivi d'implantation le 1 ^{er} avril (début de l'exercice)	5	29	65
Citoyens dont la demande est en examen le 1 ^{er} avril (début de l'exercice)	976	1 286	1 492
Nouvelles demandes de citoyens	20 641	20 181	21 330
Citoyens dont la demande a été examinée	20 487	19 939	21 726
Citoyens dont la demande est en examen le 31 mars (fin de l'exercice)	1 106	1 492	1 087
Citoyens dont la demande est en suivi d'implantation le 31 mars (fin de l'exercice)	29	65	74

PLAINTES EXAMINÉES PAR MINISTÈRE ET ORGANISME SELON LE RÉSULTAT DE TRAITEMENT

Ministères et organismes/Volets	Plaintes reçues	Demandeurs dont la demande a été examinée	Plaintes				
			Réorientées	Interrompues	Non fondées	Fondées	Total
Agence de l'efficacité énergétique	4	1	-	1	-	-	1
Assemblée nationale	2	2	1	-	1	-	2
Autorité des marchés financiers	10	7	1	-	6	-	7
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	2	2	1	1	-	-	2
Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières	-	-	-	-	-	-	-
Centre de services partagés du Québec	6	11	-	8	2	1	11
Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	-	-	-	-	-	-	-
Comité de déontologie policière	1	-	-	-	-	-	-
Commissaire à la déontologie policière	85	73	1	53	29	2	85
Commissaire à la santé et au bien-être	-	-	-	-	-	-	-
Commissaire au lobbying	-	-	-	-	-	-	-
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	40	45	-	20	19	9	48
Commission consultative de l'enseignement privé	-	-	-	-	-	-	-
Commission d'accès à l'information	32	32	-	11	8	13	32
Commission de la fonction publique du Québec	4	2	-	-	2	1	3
Commission de la qualité de l'environnement Kativik	-	-	-	-	-	-	-
Commission de la santé et de la sécurité du travail	-	-	-	-	-	-	-
Indemnisation	675	547	11	356	216	51	634
Indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC)	109	97	2	59	42	13	116
Général	56	24	1	15	6	5	27
Commission de l'équité salariale	4	3	-	3	-	-	3
Commission de protection du territoire agricole du Québec	9	4	-	3	1	-	4
Commission des lésions professionnelles	86	75	-	70	5	2	77
Commission des normes du travail	70	47	-	25	26	1	52
Commission des relations de travail	22	16	-	10	6	-	16

PLAINTES EXAMINÉES PAR MINISTÈRE ET ORGANISME SELON LE RÉSULTAT DE TRAITEMENT (SUITE)

Commission des transports du Québec	-	2	-	1	-	1	2
Commission d'évaluation de l'enseignement collégial	-	-	-	-	-	-	-
Commission municipale du Québec	-	-	-	-	-	-	-
Commission québécoise des libérations conditionnelles	27	20	1	11	9	1	22
Conseil consultatif de la lecture et du livre	-	-	-	-	-	-	-
Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre	-	-	-	-	-	-	-
Conseil de gestion de l'assurance parentale	-	-	-	-	-	-	-
Conseil de la famille et de l'enfance	-	-	-	-	-	-	-
Conseil de la justice administrative	-	-	-	-	-	-	-
Conseil de la magistrature	1	1	-	1	-	-	1
Conseil de la science et de la technologie	-	-	-	-	-	-	-
Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec	-	-	-	-	-	-	-
Conseil des aînés	-	-	-	-	-	-	-
Conseil des relations interculturelles	-	-	-	-	-	-	-
Conseil du statut de la femme	1	1	-	-	1	-	1
Conseil permanent de la jeunesse	-	-	-	-	-	-	-
Conseil supérieur de la langue française	-	-	-	-	-	-	-
Conseil supérieur de l'éducation	-	-	-	-	-	-	-
Coroner	10	10	-	5	4	1	10
Curateur public	191	178	3	102	108	22	235
Directeur des poursuites criminelles et pénales	-	-	-	-	-	-	-
Fonds d'aide aux recours collectifs	-	-	-	-	-	-	-
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	1	1	-	-	-	2	2
Institut de la statistique du Québec	-	-	-	-	-	-	-
Institut du tourisme et de l'hôtellerie du Québec	-	-	-	-	-	-	-
La Financière agricole du Québec	17	16	-	5	8	3	16
Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine	4	4	-	1	3	-	4
Ministère de la Famille et des Aînés	38	32	2	18	9	5	34

PLAINTES EXAMINÉES PAR MINISTÈRE ET ORGANISME SELON LE RÉSULTAT DE TRAITEMENT (SUITE)

Ministère de la Justice	58	47	4	21	17	8	50
Ministère de la Santé et des Services sociaux	20	24	3	10	9	3	25
Ministère de la Sécurité publique	-	-	-	-	-	-	-
Services correctionnels	3 703	3 316	1 344	1 076	884	412	3 716
Sécurité civile	2	4	-	2	2	-	4
Général	17	10	1	5	4	-	10
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	36	20	1	13	9	1	24
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	-	-	-	-	-	-	-
Éducation	75	75	4	41	26	11	82
Aide financière aux études (AFE)	162	134	-	15	106	20	141
Général	12	1	1	-	-	-	1
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	-	-	-	-	-	-	-
Solidarité sociale	898	705	58	286	324	41	709
Emploi	77	72	5	34	29	4	72
Régime québécois d'assurance parentale (RQAP)	59	56	-	16	24	16	56
Général	116	16	1	1	5	9	16
Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles	27	23	1	11	8	3	23
Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	39	28	-	5	21	3	29
Ministère des Finances	33	31	-	7	23	1	31
Ministère des Relations internationales	-	-	-	-	-	-	-
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune	49	44	7	12	28	2	49
Ministère des Services gouvernementaux	-	1	-	1	-	-	1
Ministère des Transports	43	47	3	19	18	12	52
Ministère du Conseil exécutif	1	1	-	1	-	-	1
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs	41	33	2	10	20	1	33
Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation	2	1	-	-	1	-	1
Ministère du Revenu du Québec	-	-	-	-	-	-	-
Fiscalité	688	591	20	197	328	87	632
Perception des pensions alimentaires (PPA)	137	152	1	28	110	23	162
Direction générale des biens non réclamés	14	13	-	6	6	3	15
Registraire des entreprises	13	13	-	1	8	6	15
Général	67	4	-	4	-	-	4

PLAINTES EXAMINÉES PAR MINISTÈRE ET ORGANISME SELON LE RÉSULTAT DE TRAITEMENT (SUITE)

Ministère du Tourisme	1	2	-	-	1	1	2
Ministère du Travail	5	5	1	2	1	1	5
Office de la protection du consommateur	21	20	-	12	6	2	20
Office des personnes handicapées du Québec	6	6	-	3	3	-	6
Office des professions du Québec	26	21	1	8	10	6	25
Office québécois de la langue française	6	2	-	-	2	-	2
Régie de l'assurance maladie du Québec	318	203	-	34	145	29	208
Régie des alcools, des courses et des jeux	4	3	-	2	1	-	3
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	1	1	-	1	-	-	1
Régie des rentes du Québec	265	256	2	91	147	30	270
Régie du bâtiment du Québec	28	23	2	4	11	6	23
Régie du cinéma	2	2	-	1	-	1	2
Régie du logement	175	137	4	68	49	26	147
Secrétariat du Conseil du trésor	-	2	-	1	1	-	2
Services Québec	-	-	-	-	-	-	-
Directeur de l'état civil (DEC)	41	39	1	15	22	6	44
Général	7	7	-	5	2	-	7
Société de l'assurance automobile du Québec	-	-	-	-	-	-	-
Indemnisation	804	483	3	153	449	175	780
Code de la sécurité routière (CSR)	375	355	5	71	236	58	370
Général	47	-	-	-	-	-	-
Société d'habitation du Québec	24	22	-	9	13	-	22
Tribunal administratif du Québec	57	45	-	37	9	6	52
Vérificateur général du Québec	-	-	-	-	-	-	-
Total	10 109	8 349	1 499	3 118	3 629	1 146	9 392

PLAINTES ET SIGNALEMENTS EXAMINÉS EN SANTÉ ET EN SERVICES SOCIAUX PAR MISSION SELON LE RÉSULTAT DE TRAITEMENT

Missions du réseau de la santé et des services sociaux	Reçus	Demandeurs dont la demande a été examinée	Plaintes et signalements				
			Réorientés	Interrompus	Non fondés	Fondés	Total
Centres hospitaliers	480	371	29	164	163	147	503
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	136	88	8	36	51	26	121
Centres locaux de services communautaires	162	151	15	57	70	41	183
Centres de réadaptation	75	40	2	15	23	14	54
Centres jeunesse	174	134	7	69	105	9	190
Agences de la santé et des services sociaux	92	67	14	20	37	12	83
Organismes communautaires	5	2	-	-	4	2	6
Résidences privées d'hébergement	4	3	-	2	12	5	19
Services préhospitaliers d'urgence	25	19	-	2	18	2	22
Non définis	21	-	-	-	-	-	-
Total	1 174	875	75	365	483	258	1 181

**PROVENANCE DES DEMANDES REÇUES
EN ADMINISTRATION PUBLIQUE
SELON LA RÉGION ADMINISTRATIVE DU CITOYEN**

Régions administratives	Population*		Demandeurs	
	nombre	%	nombre	%
(01) Bas-Saint-Laurent	202 068	2,61	257	2,80
(02) Saguenay – Lac-Saint-Jean	274 919	3,55	231	2,52
(03) Capitale-Nationale	680 074	8,77	1 493	16,27
(04) Mauricie	262 152	3,38	414	4,51
(05) Estrie	304 702	3,93	389	4,24
(06) Montréal	1 877 693	24,23	2 837	30,91
(07) Outaouais	351 964	4,54	389	4,24
(08) Abitibi-Témiscamingue	145 844	1,88	139	1,51
(09) Côte-Nord	96 060	1,24	110	1,20
(10) Nord-du-Québec	41 129	0,53	23	0,25
(11) Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine	94 729	1,22	136	1,48
(12) Chaudière-Appalaches	402 019	5,19	307	3,34
(13) Laval	384 224	4,96	244	2,66
(14) Lanaudière	452 897	5,84	293	3,19
(15) Laurentides	535 395	6,91	622	6,78
(16) Montérégie	1 415 010	18,26	1 007	10,97
(17) Centre-du-Québec	229 625	2,96	188	2,05
Inconnue	-	-	26	0,28
Extérieur du Québec	-	-	74	0,80
Total	7 750 504	100,00	9 179	100,00

*Source : Institut de la statistique du Québec. Profils des régions et des MRC. Estimation de la population totale par région administrative du Québec en mars 2008, 14 avril 2009 (données provisoires).

**PROVENANCE DES DEMANDES ET DES SIGNALEMENTS REÇUS
EN SANTÉ ET EN SERVICES SOCIAUX
SELON LA RÉGION SOCIOSANITAIRE DE L'INSTANCE**

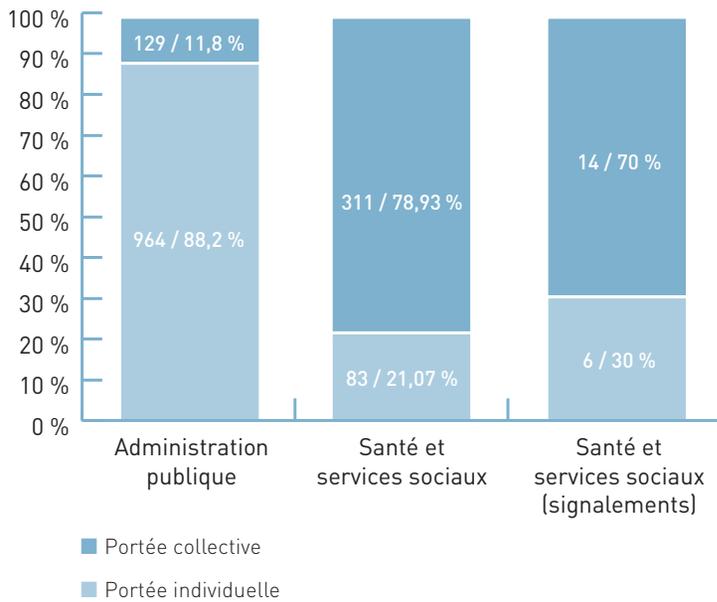
	Population*		Demandeurs	
	nombre	%	nombre	%
(01) Bas-Saint-Laurent	198 942	2,59	40	0,44
(02) Saguenay – Lac-Saint-Jean	272 229	3,55	22	0,24
(03) Capitale-Nationale	672 118	8,76	89	0,98
(04) Mauricie – Centre-du-Québec	484 566	6,32	47	0,52
(05) Estrie	306 322	3,99	28	0,31
(06) Montréal	1 923 550	25,07	300	3,29
(07) Outaouais	350 685	4,57	41	0,45
(08) Abitibi-Témiscamingue	141 607	1,85	21	0,23
(09) Côte-Nord	93 589	1,22	16	0,18
(10) Nord-du-Québec	14 300	0,19	3	0,03
(11) Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine	93 034	1,21	24	0,26
(12) Chaudière-Appalaches	396 195	5,17	39	0,43
(13) Laval	373 357	4,87	21	0,23
(14) Lanaudière	424 581	5,53	36	0,39
(15) Laurentides	524 021	6,83	75	0,82
(16) Montérégie	1 377 179	17,95	110	1,20
(17) Nunavik	10 731	0,14	-	-
(18) Terres-Cries-de-la-Baie-James	14 376	0,19	-	-
Total	7 671 382	100,00	912	100,00

*Source : Données populationnelles, ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, Service du développement de l'information (SDI), mai 2008.

LES MODES D'ACTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN QUI ONT UNE PORTÉE COLLECTIVE

NOMBRE ET PORTÉE DES RECOMMANDATIONS

Lorsqu'il règle un problème pour un citoyen ou un usager, le Protecteur du citoyen s'assure que toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation et qui n'ont pas fait appel à ses services bénéficient de la correction obtenue. Un dossier individuel peut donc avoir une portée collective. Certains cas sont signalés par l'expression « Gains collectifs » dans le texte.



LES DOSSIERS SYSTÉMIQUES

Lorsque le Protecteur du citoyen constate que des situations préjudiciables se répètent et se répèteront si des changements ne sont pas effectués aux pratiques établies, aux normes (directives, instructions, règlements, lois) ou aux politiques et orientations, il entreprend un examen systémique.

Ces situations peuvent être révélées par une ou plusieurs plaintes de même nature; mais une seule plainte peut faire apparaître, au-delà de sa singularité, un problème lié à un système au sens large, c'est-à-dire à un ensemble de facteurs interreliés et qu'il faut analyser dans leur globalité. Elles peuvent être révélées également par la veille qu'effectuent les délégués ainsi que par les constats donnant lieu aux recommandations. Les résultats de ce type d'intervention modifient en profondeur et de façon durable le système touché et peuvent expliquer, dans certains cas, un arrêt ou une baisse de la demande ou des plaintes fondées dans certains secteurs.

État des dossiers systémiques

	2006-2007	2007-2008	2008-2009
En attente de traitement le 1 ^{er} avril (début de l'exercice)	65	37	30
Nouveaux dossiers	24	14	23
Dossiers examinés	52	21	23
En suivi d'implantation le 31 mars (fin de l'exercice)	0	0	7

LES RECOMMANDATIONS AUX DIRIGEANTS ET AU GOUVERNEMENT

Il existe d'autres situations où l'intervention du Protecteur du citoyen profite à l'ensemble des citoyens et des usagers. C'est le cas des recommandations que le Protecteur du citoyen adresse aux dirigeants d'organismes et au gouvernement chaque année à l'occasion de son rapport annuel.

ANNEXES

Tableau-synthèse du suivi des recommandations du rapport annuel 2007-2008 aux dirigeants des ministères et organismes

UNE RÉAPPROPRIATION DES PRINCIPES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET DES DROITS DES USAGERS Tous les ministères et organismes, et tous les établissements du réseau de la santé et des services sociaux

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE	APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN
<ul style="list-style-type: none">• Que les dirigeants des services publics, tant les ministères et organismes de l'Administration gouvernementale que les instances du réseau de la santé et des services sociaux, s'assurent que le personnel sous leur responsabilité se réapproprie les principes et les règles énoncés respectivement dans la Loi sur la justice administrative et dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux.	<ul style="list-style-type: none">• SATISFAIT du suivi accordé à cette recommandation pour une première année de mise en œuvre.
<ul style="list-style-type: none">• Qu'ils prennent des mesures pour sensibiliser leur personnel aux principes fondamentaux qui s'y retrouvent et à la nécessité de les respecter. Que les mesures élaborées se concrétisent, entre autres par : la formulation d'attentes spécifiques au personnel d'encadrement pour la mise en application de ces principes et de ces règles; la mise à niveau constante du personnel, et de façon plus particulière du personnel dont les actions et les décisions ont des impacts directs sur les citoyens; la formation systématique et en conséquence de tout nouvel employé, dès son embauche.	<ul style="list-style-type: none">• APPRÉCIE les effets bénéfiques concrets dès la première année de mise en œuvre. Il reste toutefois beaucoup à faire et cela sera au cœur des préoccupations du Protecteur du citoyen pour 2009-2010. Il continuera de faire le bilan des résultats dans ses rapports annuels.

UN RÉGIME IMPARTIAL ET CRÉDIBLE DE TRAITEMENT DES PLAINTES Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE	APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN
<ul style="list-style-type: none">• Que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport examine les modalités les plus adéquates pour doter le réseau scolaire d'un régime de traitement des plaintes comportant les garanties d'impartialité et de crédibilité essentielles pour répondre aux besoins des parents, des élèves et des établissements.	<ul style="list-style-type: none">• SATISFAIT des avancées réalisées à la suite de sa recommandation, notamment de l'adoption, le 29 octobre 2008, du projet de loi n° 88 qui prévoit la création d'un poste de Protecteur de l'élève.• ATTENTIF au règlement afférent à venir, ainsi qu'aux conséquences de l'absence d'un recours entièrement indépendant.

UNE STRATÉGIE DE COMMUNICATION POUR LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS Ministère de la Sécurité publique

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE	APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN
<ul style="list-style-type: none">• Que le ministère de la Sécurité publique, en sa qualité de coordonnateur du cadre gouvernemental de prévention des risques naturels, mette en place dans les plus brefs délais une stratégie de communication globale, bien encadrée et arrimée aux objectifs de gestion des risques pour la population.	<ul style="list-style-type: none">• SATISFAIT de la mise en place, en mars 2009, d'une stratégie de communication faisant consensus auprès des cinq ministères concernés.

UN PLAN D'ACTION EN RÉINSERTION SOCIALE
Ministère de la Sécurité publique - Services correctionnels

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que le gouvernement du Québec voie à ce qu'un plan d'action pour la création et la gestion des services en réinsertion sociale soit élaboré d'ici décembre 2008.
- Note : le gouvernement a confié ce mandat au ministère de la Sécurité publique.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- INQUIET des effets négatifs des retards cumulés par le Ministère. Aucun plan d'action n'a encore été approuvé.

LES ACTIVITÉS DES FONDS LOCAUX DE SOUTIEN À LA RÉINSERTION SOCIALE
Ministère de la Sécurité publique - Services correctionnels

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que le ministère de la Sécurité publique établisse en partenariat avec le Fonds central de soutien à la réinsertion sociale ainsi que d'autres acteurs concernés, dont des représentants de l'entreprise privée, des règles visant à encadrer et à encourager les activités relatives à la conclusion de contrats par les Fonds locaux, tout en tenant compte de considérations associées aux réalités du marché privé. Qu'il informe le Protecteur du citoyen de l'échéancier fixé pour établir ces règles et du contenu de celles-ci.
- Note : le Ministère a choisi d'intégrer le suivi de cette recommandation à la réalisation du plan d'action en réinsertion sociale.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- INSATISFAIT du non-règlement de ce dossier, qui pourrait se traiter sans délai avec la participation du milieu des affaires et qui présente des avantages pour toutes les parties.

UN REGISTRE D'UTILISATION DES CELLULES D'ISOLEMENT OU DE RÉCLUSION
Ministère de la Sécurité publique - Services correctionnels

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que le ministère de la Sécurité publique instaure un registre d'utilisation des cellules d'isolement ou de réclusion dont l'usage est obligatoire pour tous les établissements de détention.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- INSATISFAIT du suivi accordé à cette recommandation.

DES REQUÊTES POUR L'OBTENTION DE SERVICES DE SANTÉ
Ministère de la Sécurité publique - Services correctionnels

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que le ministère de la Sécurité publique examine à brève échéance la possibilité de modifier les modalités relatives aux requêtes écrites pour l'obtention de services de santé. Qu'il informe le Protecteur du citoyen du résultat de cet examen.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- INQUIET de la lenteur des travaux entrepris par le Ministère.

DES PLANS D'ACTION POUR LES RÉGIMES DE PROTECTION ET À L'ÉGARD DES PERSONNES INCARCÉRÉES
Curateur public

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que le Curateur public lui soumette, d'ici le 1^{er} septembre 2008, des données précises sur ses délais d'intervention pour obtenir un jugement à la suite de la réception des « Rapports du directeur général » concluant à la nécessité d'un régime de protection. De plus, le Protecteur du citoyen demande au Curateur public son plan d'action, avec les mesures qu'il compte mettre en place pour réduire au minimum ses délais d'intervention dans les cas où l'ouverture d'un régime de protection s'avère nécessaire.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- INQUIET des résultats des mesures mises en place pour donner suite à cette recommandation. Il n'y a aucune garantie de résultats satisfaisants à court terme.

<ul style="list-style-type: none"> • Que le Curateur public mesure les résultats de ses efforts, notamment pour s'assurer que son message est connu et compris des principaux intervenants concernés en matière de consentement aux soins. Cette mesure devrait aussi permettre au Curateur public de vérifier si des établissements, ou des intervenants, négligent d'obtenir son consentement lorsque requis. Que le Curateur public informe le Protecteur du citoyen des résultats obtenus. 	<ul style="list-style-type: none"> • INSATISFAIT du suivi donné à cette recommandation. Un portrait de la situation doit être présenté au Protecteur du citoyen au plus tard en juin 2009.
<ul style="list-style-type: none"> • Que le Curateur public établisse un plan d'action pour s'assurer de pouvoir adéquatement assumer sa responsabilité auprès des personnes inaptes qu'il représente et qui sont incarcérées, au moment et pendant leur incarcération, ainsi qu'à leur sortie. Que ce plan soit soumis au Protecteur du citoyen au plus tard le 31 décembre 2008. 	<ul style="list-style-type: none"> • RETARD dans ce dossier. Le contenu du plan d'action, maintenant attendu pour le printemps 2009, sera examiné attentivement.
<ul style="list-style-type: none"> • Que le Curateur public établisse un protocole d'échange d'informations avec le ministère de la Sécurité publique, d'ici le 30 juin 2008, en collaboration avec les centres de détention, de façon à ce que le Curateur soit informé sans délai de l'incarcération de toutes les personnes qu'il représente et qu'il soit consulté, lorsque la situation l'exige, afin qu'il puisse assumer correctement ses obligations à l'égard des personnes qu'il a charge de représenter. 	<ul style="list-style-type: none"> • SATISFAIT du suivi donné à cette recommandation, malgré le retard des travaux finalement terminés au printemps 2009.
<ul style="list-style-type: none"> • Que le Curateur public démontre, d'ici décembre 2008, qu'il a mis en place, en collaboration avec le ministère de la Sécurité publique, les moyens concrets pour que l'information circule efficacement de façon à ce qu'il soit informé immédiatement dès qu'une personne sous sa responsabilité est prévenue ou détenue dans un centre de détention. 	<ul style="list-style-type: none"> • RETARD dans ce dossier. La mise en œuvre est maintenant prévue pour l'été 2009.

DES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES POUR AMÉLIORER LES DÉLAIS

Régie du logement

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE	APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN
<ul style="list-style-type: none"> • Que soit modifié le cadre légal de la Régie du logement en matière des causes relatives au non-paiement de loyer afin d'y introduire une procédure différente permettant de libérer la disponibilité des régisseurs en cette matière et d'entendre l'ensemble des demandes dans un délai raisonnable. Que l'on s'assure que cette modification respecte les droits fondamentaux de toutes les parties, notamment les procédures qui visent la résiliation du bail et l'expulsion du locataire. 	<ul style="list-style-type: none"> • CONFIANT, compte tenu que le ministère des Affaires municipales prévoit entamer des travaux en 2009 pour faire apporter des modifications législatives et réglementaires en vue de réduire les délais d'audition, mais constate qu'il n'y a toujours pas de résultat concret à la suite de sa recommandation.

UN ALLÈGEMENT DU PROCESSUS DE RÉVISION DES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS

Ministère de la Justice

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE	APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN
<ul style="list-style-type: none"> • Dans son rapport annuel 2006-2007, le Protecteur du citoyen recommandait que le Code civil et le Code de procédure civile soient modifiés afin d'alléger le processus de révision des pensions alimentaires pour enfants. 	<ul style="list-style-type: none"> • INQUIET que, deux ans plus tard, les travaux n'aient pas progressé et que le Ministère n'ait pris aucune mesure concrète pour faire avancer ce projet qui a déjà trop tardé.

L'EXTENSION DE LA CERTIFICATION DES RÉSIDENCES POUR TOXICOMANES, PERSONNES AVEC DES PROBLÈMES DE SANTÉ MENTALE OU ATTEINTES DE DÉFICIENCE INTELLECTUELLE
Ministère de la Santé et des Services sociaux

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE	APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN
<ul style="list-style-type: none"> • Que les résidences et les ressources privées qui accueillent des personnes toxicomanes, des personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale ou atteintes de déficience intellectuelle soient soumises au programme de certification et à l'application du régime d'examen des plaintes prévus à la Loi sur les services de santé et les services sociaux. 	<ul style="list-style-type: none"> • INSATISFAIT qu'aucune date n'ait été avancée pour la mise en œuvre du suivi de cette recommandation. Il y a urgence de légiférer en cette matière.

L'INSPECTION DES ÉTABLISSEMENTS ET LES INDICATEURS DE QUALITÉ
Ministère de la Santé et des Services sociaux

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE	APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN
<ul style="list-style-type: none"> • Que le ministère de la Santé et des Services sociaux poursuive et intensifie son travail d'inspection des établissements. 	<ul style="list-style-type: none"> • INQUIET de la lente progression du nombre de visites d'appréciation.
<ul style="list-style-type: none"> • Que, notamment, l'inspection des résidences et ressources privées qui accueillent des personnes vulnérables se développe, par mesure additionnelle de sécurité pour elles, en prévision de leur assujettissement au programme de certification et au régime d'examen des plaintes. 	<ul style="list-style-type: none"> • INQUIET des conséquences sur les personnes vulnérables qu'aura la prolongation du délai du processus de certification.
<ul style="list-style-type: none"> • Que le ministère de la Santé et des Services sociaux, compte tenu de son rôle et de ses obligations en matière de qualité des soins et des services, favorise l'implantation par les établissements d'indicateurs de qualité au sein de chacun. 	<ul style="list-style-type: none"> • SATISFAIT des suites données à cette recommandation. ATTENTIF aux résultats attendus pour le 31 décembre 2009.
<ul style="list-style-type: none"> • Que le ministère de la Santé et des Services sociaux fasse état annuellement de la progression des indicateurs de qualité développés et retenus par les établissements. 	<ul style="list-style-type: none"> • ATTENTIF au mécanisme de suivi et de rapport annuel qui sera priorisé avec les agences d'ici le 31 décembre 2009.

DE L'INFORMATION, DES RESSOURCES ET DES CONDITIONS D'EXERCICE ADÉQUATES POUR LE RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES
Ministère de la Santé et des Services sociaux

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE	APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN
<ul style="list-style-type: none"> • Que les conseils d'administration des établissements du réseau de la santé et des services sociaux et des agences régionales s'assurent que les commissaires locaux et régionaux aux plaintes et à la qualité des services disposent des ressources et des conditions d'exercice adéquates pour assumer leurs responsabilités de façon efficace et efficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • ATTENTIF au suivi qui sera fait par les établissements au cours de la prochaine année.
<ul style="list-style-type: none"> • Que le ministère de la Santé et des Services sociaux poursuive et intensifie son plan de soutien à la mise en œuvre du régime d'examen des plaintes, notamment en accordant priorité à l'information des usagers, avec une préoccupation spécifique pour joindre les personnes vulnérables. 	<ul style="list-style-type: none"> • SATISFAIT du suivi de cette recommandation.

FAVORISER L'IMPLANTATION DE MILIEUX DE VIE
Centres d'hébergement et de soins de longue durée

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que le ministère de la Santé et des Services sociaux l'informe des mesures qu'il adoptera pour assurer la mise en œuvre des orientations ministérielles relatives au milieu de vie dans l'ensemble des CHSLD.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- **SATISFAIT** du suivi de cette recommandation. Il suivra de près la mise en œuvre des orientations ministérielles au cours de la prochaine année.

UN ENVIRONNEMENT PERMETTANT L'INTIMITÉ ET LE RESPECT
Centres d'hébergement et de soins de longue durée

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que les centres d'hébergement et de soins de longue durée prévoient un environnement adéquat pour permettre l'intimité de l'usager avec ses proches et qu'ils s'assurent que la dépouille soit traitée avec respect à tout instant jusqu'à l'arrivée de l'entreprise de pompes funèbres.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- **ATTENTIF** au suivi qui sera fait par les établissements au cours de la prochaine année.

LE CODE DE CONDUITE ET LES PERSONNES AGRESSIVES ET VIOLENTES
Centres d'hébergement et de soins de longue durée

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que les centres d'hébergement et de soins de longue durée fassent connaître leur code de conduite aux mandataires et représentants légaux.
- Qu'ils fassent connaître à tout mandataire ou représentant légal les personnes responsables à qui ils doivent s'adresser pour toute information, commentaire ou revendication ainsi que la procédure de dépôt d'une plainte et les coordonnées du commissaire local aux plaintes et à la qualité des services.
- Qu'ils établissent une politique et mettent en place les moyens pour assurer le contrôle des personnes agressives et violentes envers les résidents, le personnel et l'administration.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- **ATTENTIF** aux suites qui seront données à cette recommandation.
- **SATISFAIT** des suites données à cette recommandation.
- **INQUIET** au sujet du suivi de cette recommandation puisque de nombreux plans d'intervention élaborés pour les résidents ne sont pas à jour et n'associent pas la famille.

BIEN INFORMER LES USAGERS, MANDATAIRES OU LES REPRÉSENTANTS LÉGAUX
Centres d'hébergement et de soins de longue durée

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que les centres de santé et de services sociaux informent adéquatement les usagers et leurs mandataires ou représentants légaux des raisons qui justifient la fin d'un contrat d'entente de service ainsi que des mesures prises pour assurer la continuité des services.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- **SATISFAIT** des suites données à cette recommandation.

FAIRE UN SIGNALEMENT EN TOUTE CONFIDENTIALITÉ ET SANS CRAINTE DE REPRÉSAILLES
Centres d'hébergement et de soins de longue durée

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que les centres d'hébergement et de soins de longue durée fournissent aux employés des mécanismes qui leur permettraient de signaler en toute confidentialité des situations où les droits des usagers sont compromis et qu'ils indiquent aux membres du personnel que, s'ils craignent des représailles, ils peuvent s'adresser au Protecteur du citoyen, qui traitera leur signalement confidentiellement.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- ATTENTIF au suivi qui sera fait par les établissements au cours de la prochaine année.

UN BILAN CONCERNANT LES RETRAITS DU MILIEU FAMILIAL
Centres de protection de l'enfance et de la jeunesse

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que le ministère de la Santé et des Services sociaux dresse le bilan de la mise en œuvre de l'obligation faite aux centres jeunesse d'adopter une politique formelle concernant les retraits du milieu familial. Qu'il fournisse ce bilan au Protecteur du citoyen, au plus tard le 15 décembre 2008.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- SATISFAIT du résultat du bilan effectué pour donner suite à cette recommandation.

LA COMMUNICATION RELATIVE AUX LISTES D'ATTENTE
Centres locaux de services communautaires

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que les centres de services sociaux prévoient un délai à l'intérieur duquel une communication doit être établie avec l'utilisateur afin de mettre à jour les informations relatives à sa situation, l'informer de sa position sur la liste d'attente et du délai approximatif pour obtenir le service.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- INQUIET que le ministère de la Santé et des Services sociaux ne s'engage aucunement à demander au réseau de la santé et des services sociaux de se commettre sur l'information relative aux délais d'attente.

LES SERVICES À DOMICILE
Centres locaux de services communautaires

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que les établissements du réseau de la santé et des services sociaux qui offrent des services à domicile prennent systématiquement en considération les impacts pour l'utilisateur avant de procéder à toute cessation ou réduction de services.
- Que la décision prise par les établissements tienne compte des impacts de cette cessation ou réduction sur les autres ressources du système de santé et de services sociaux, dans l'esprit des plans de services individualisés.
- Qu'ils favorisent prioritairement le maintien à domicile des personnes dans le respect de leur souhait et de leur capacité.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- SATISFAIT des suites données à ces recommandations.

L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES D'ORTHOPHONIE Centres de réadaptation

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que le ministère de la Santé et des Services sociaux prenne les mesures nécessaires pour que soient mis en place des mécanismes particuliers d'accès permettant de rendre les services d'orthophonie accessibles, à l'intérieur d'un délai raisonnable.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- ATTENTIF à la mise en œuvre du plan d'accès aux services pour les personnes ayant une déficience, diffusé en juin 2008, au cours de la prochaine année.

UNE ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES ET DE LA QUALITÉ DE VIE Plan d'action en santé mentale 2005-2010

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que le suivi de l'implantation du plan d'action sous la responsabilité du ministère de la Santé et des Services sociaux comporte une évaluation de la qualité des services et de la qualité de vie des usagers, quel que soit le lieu de prestation de services et quel que soit le type de services.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- INSATISFAIT du peu d'efforts du ministère de la Santé et des Services sociaux relatifs à cette recommandation.

LA LUTTE ACCRUE CONTRE LA STIGMATISATION DES PERSONNES SOUFFRANT D'UN PROBLÈME DE SANTÉ MENTALE Plan d'action en santé mentale 2005-2010

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que le ministère de la Santé et des Services sociaux, à partir de l'évaluation de l'impact de cette initiative, la poursuive et l'intensifie plus particulièrement auprès des milieux où le Ministère estime que la stigmatisation des personnes souffrant d'un problème de santé mentale est la plus accentuée.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- ATTENTIF au suivi de cette recommandation. Il réaffirme au ministère de la Santé et des Services sociaux l'importance de poursuivre ses efforts relatifs à cette recommandation.

LA PRÉSÉANCE DU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX SUR TOUTE AUTRE CONSIDÉRATION Plan d'action en santé mentale 2005-2010

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

- Que le ministre de la Santé et des Services sociaux affirme la préséance du respect des droits de l'utilisateur sur toute considération autre que celles prévues à la Loi sur les services de santé et les services sociaux et à la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui, notamment en émettant et en diffusant les lignes directrices visant à baliser la notion de substance chimique en tant que mesure de contrôle, tel qu'il est annoncé dans les *Orientations ministérielles relatives à l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle : contentions, isolement et substances chimiques*.
- Que cette affirmation soit claire et sans ambiguïté, à l'instar de celle concernant l'interdiction des pratiques de sectorisation qui vont à l'encontre du droit de l'utilisateur en santé mentale, de choisir son fournisseur de services.

APPRÉCIATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- ATTENTIF aux actions de promotion du respect des droits que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'est engagé à mettre en œuvre.

Synthèse des recommandations du rapport annuel 2008-2009 aux dirigeants des ministères et organismes

LA JUSTICE ET LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Plan d'action gouvernemental en réinsertion sociale et conclusion des contrats des Fonds locaux de soutien à la réinsertion sociale

- Considérant que le Protecteur du citoyen interpellait, dans son rapport 2007-2008, le gouvernement du Québec afin qu'il se dote d'un plan d'action interministériel pour la création et la coordination des services en réinsertion sociale;
- considérant que le ministère de la Sécurité publique s'est vu confier par le gouvernement le mandat d'élaborer les prémisses de ce plan;
- considérant que le Ministère s'est engagé à produire un document de travail traitant, notamment, des problématiques et enjeux liés à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes ainsi que de leurs besoins, en plus de répertorier les services actuellement disponibles;
- considérant que la transmission de ce document au Protecteur du citoyen, prévue pour décembre 2008, a été reportée en raison des retards à compléter l'inventaire des services offerts en réinsertion sociale dans les centres de détention;

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

Système de traitement des plaintes

- Considérant l'importance d'un tel outil de gestion de l'information dans un contexte de privation de liberté pour les personnes qui portent plainte, et étant donné que plus de 15 % des plaintes reçues par le Protecteur du citoyen sont dirigées vers le système de traitement des plaintes implanté à sa demande en 1992 dans tous les établissements de détention, le Protecteur du citoyen est d'avis que le Ministère ne peut attendre l'informatisation du registre des plaintes pour agir;
- considérant que le système correctionnel est toujours aux prises avec de nombreux problèmes liés à la surpopulation et à l'accès aux soins de santé, le Protecteur du citoyen déplore que le Ministère trouve raisonnable de reporter une autre fois l'implantation d'un mécanisme qui lui permettrait de parfaire la connaissance de sa clientèle et de faire des choix éclairés sur les meilleures options à prendre pour résorber, du moins en partie, ces difficultés. Au demeurant, le Protecteur du citoyen considère que le manque de ressources ne saurait justifier le fait que les autorités de certains établissements n'utilisent pas minimalement le registre actuel;

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

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

Usage des instruments de contrainte physique

- Considérant la préoccupation du Protecteur du citoyen en ce qui concerne les contraintes physiques imposées durant l'attente dans les centres hospitaliers et même pendant les périodes d'hospitalisation;
- considérant les témoignages reçus de citoyens qui ont préféré signer un refus de traitement plutôt que d'être maintenus sous garde dans de telles conditions;

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

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

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

le Protecteur du citoyen recommande au Ministère qu'il réexamine les directives internes des établissements;

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

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

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

**COMMISSION QUÉBÉCOISE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES,
MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, MINISTÈRE DE LA JUSTICE,
DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES**

Mise en liberté sous condition : Reports chroniques des audiences

- Considérant que les programmes de mise en liberté sous condition constituent un élément fondamental du processus de réinsertion sociale des personnes incarcérées;
- considérant que la tendance des personnes incarcérées à renoncer à leur libération conditionnelle s'est accentuée au fil des dernières années;
- considérant qu'un taux aussi élevé de reports deux ans après l'entrée en vigueur du nouveau régime est le signe que des ajustements s'imposent dans le but d'assurer que les procédures mises en place soient véritablement au service de la lettre et de l'esprit de la Loi;

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

LES RENTES ET LES INDEMNITÉS

LA SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

Émission d'avis médicaux

- Considérant la persistance de délais déraisonnables dans l'émission d'avis médicaux par la Société de l'assurance automobile du Québec;
- considérant les préjudices qui en résultent pour les personnes accidentées de la route;
- considérant qu'en dépit du plan d'action de la Société, celle-ci ne s'est fixé aucun objectif précis à atteindre afin d'améliorer ces délais;

le Protecteur du citoyen recommande à la Société de se fixer des cibles d'amélioration afin d'évaluer concrètement l'effet de sa réorganisation sur les délais dans l'émission des avis médicaux et de lui en faire part d'ici le 30 juin 2009.

Révision des systèmes informatiques

- Considérant que chaque année des citoyens sont lésés à cause des limites des systèmes informatiques de la Société;
- considérant l'importance, pour les citoyens, d'obtenir un portrait juste et complet de leur dossier lorsqu'ils s'adressent à la Société pour effectuer une transaction;
- considérant que les limites des systèmes informatiques ne devraient jamais induire des citoyens en erreur quant à la validité de leur permis de conduire ou de leur immatriculation;
- considérant qu'en aucun cas les limites des systèmes informatiques ne devraient justifier des exigences ou des facturations qui vont à l'encontre de la Loi;

le Protecteur du citoyen recommande à la Société qu'elle revoie ses systèmes informatiques de façon à permettre une vérification rapide de l'ensemble du dossier d'un citoyen qui effectue une transaction en centre de services, tant en matière de permis que d'immatriculation, et pour éviter des exigences contraires à la Loi;

qu'elle fasse de cette révision une priorité et qu'elle informe le Protecteur du citoyen des résultats de la réévaluation de son échéancier au plus tard le 30 septembre 2009;

que, dans l'intervalle, elle prenne les mesures administratives qui s'imposent, malgré les contraintes que cela implique;

qu'elle dépose au Protecteur du citoyen un plan d'action dans lequel seront précisées les mesures qu'elle entend prendre, et ce, au plus tard le 30 juin 2009.

COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL - DIRECTION DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

Accessibilité téléphonique

- Considérant que les délais d'attente pour recevoir une réponse téléphonique à la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels sont très longs;
- considérant les conséquences que cette situation peut entraîner sur une clientèle particulièrement vulnérable;
- considérant que le Centre d'expertise des grands organismes, dont la Commission de la santé et de la sécurité du travail est membre, recommande un délai moyen de réponse téléphonique de 20 secondes dans 80 % des appels reçus;

le Protecteur du citoyen recommande que la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels lui dépose, d'ici le 30 juin 2009 afin de le mettre en œuvre sans délai, un plan d'action pour ramener le délai moyen de réponse téléphonique le plus près possible du standard recommandé par le Centre d'expertise des grands organismes.

COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES (CARRA)

Information aux citoyens

- Considérant la complexité de l'information que traite et transmet la CARRA;
- considérant l'importance des décisions qu'ont à prendre les citoyens sur la base de cette information et des conséquences qui peuvent en découler;
- considérant l'engagement de la CARRA contenu à sa Déclaration de services à la clientèle à l'effet de donner des renseignements exacts et complets et d'établir avec exactitude le droit à une rente ou à un remboursement ainsi que la valeur de ce droit;

le Protecteur du citoyen recommande que la CARRA l'informe des résultats obtenus en matière d'amélioration de la qualité de l'information dans le cadre de la mise en œuvre de son plan d'action 2009-2010.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC

Combinaison des rentes sans effet négatif

- Considérant les effets inévitables constatés dans des situations où il y a combinaison de rentes de la Régie des rentes du Québec et de la Société de l'assurance automobile du Québec;
- considérant que, dans ces circonstances, le citoyen lésé n'a, en pratique, aucun recours puisque les instances concernées ne font qu'appliquer la législation en vigueur;

le Protecteur du citoyen recommande que, lors de la prochaine révision du régime de rentes prévue pour l'automne 2009, des mesures soient prises pour que les règles applicables en matière de combinaison des rentes dans les cas de citoyens indemnisés par la Société de l'assurance automobile du Québec ne puissent avoir pour effet de réduire leur revenu initial.

LA SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX

CENTRES DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE

Adoption internationale d'un enfant au Québec

- Considérant que le ministère de la Santé et des Services sociaux a fait connaître, en 2008, ses nouvelles orientations relativement à l'offre de services en matière d'adoption et de postadoption locale et internationale;
- considérant que cette offre prévoit une complémentarité des services entre les centres jeunesse et les centres de santé et de services sociaux en matière d'évaluation, de préparation des postulants, de suivi de l'évolution de la situation et de soutien aux adoptants;
- considérant la volonté du Ministère que tous les intervenants concernés reçoivent une formation en préadoption et en postadoption en fonction des besoins des enfants, des adoptants ainsi que des caractéristiques liées à l'adoption internationale;
- considérant que ces orientations doivent avoir été implantées dans toutes les régions du Québec d'ici l'année 2012;

le Protecteur du citoyen recommande que soient harmonisés, dans une perspective d'équité, les services destinés aux parents d'enfants adoptés au Québec et à l'étranger;

que le ministère de la Santé et des Services sociaux lui présente un bilan des travaux réalisés et lui fasse connaître les résultats obtenus dans chaque région du Québec en vue d'harmoniser les services offerts aux postulants à l'adoption locale et à l'adoption internationale;

que le Ministère fasse rapport au Protecteur du citoyen au plus tard en janvier 2010.

CENTRES D'HÉBERGEMENT ET DE SOINS DE LONGUE DURÉE

Assurance de qualité

Considérant la grande vulnérabilité des personnes hébergées, leur isolement potentiel et les risques d'abus à leur endroit;

le Protecteur du citoyen recommande que le Ministère intensifie ses visites d'appréciation dans le but d'offrir des milieux de vie de qualité aux usagers des centres d'hébergement et de soins de longue durée;

que les résidences privées pour personnes âgées soient incluses dans les ressources devant faire l'objet de visites ministérielles en priorité;

que des indicateurs de qualité soient inclus dans les ententes de gestion entre les agences et les établissements et que les contrats conclus avec les ressources privées soient explicites en ce qui concerne le niveau de qualité attendu et les moyens d'en assurer le contrôle;

que la capacité des ressources à répondre aux besoins particuliers des personnes hébergées soit assurée.

CENTRES HOSPITALIERS

Urgences

- Considérant la situation qui prévaut et perdure dans les urgences où le Protecteur du citoyen est intervenu;
- considérant l'utilisation des services de l'urgence par des usagers dont l'état de santé a été évalué à une priorité de traitement de niveau 4 ou 5;
- considérant la mise sur pied d'une table de concertation sur l'accès aux services des médecins de famille et aux services de première ligne dont les résultats sont attendus dans quatre ans seulement;

le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux qu'entre-temps, des solutions de remplacement soient prévues pour que les usagers dont l'état de santé est évalué à une priorité de traitement de niveau 4 ou 5 puissent avoir accès à des services de première ligne.

CENTRES LOCAUX DE SERVICES COMMUNAUTAIRES

Services de soutien à domicile

- Considérant que la politique ministérielle de soutien à domicile qui date maintenant de six ans vise à garantir un accès aux services qui soit le même pour tous, sans distinction, et une réponse toujours fondée sur les besoins;
- considérant que, dans sa politique, et dans le document de précisions qui a suivi², le Ministère annonce que les critères de mise en priorité devront être raffinés et améliorés;
- considérant que dans sa réponse au Protecteur du citoyen concernant les délais d'attente, le Ministère annonce son intention de préciser les normes en matière d'accès aux services de soutien à domicile selon le modèle du plan d'accès pour les personnes ayant une déficience;
- considérant les constats du Protecteur du citoyen concernant l'application, par les établissements, de critères de mise en priorité pour l'accès aux services qui sont parfois en contradiction avec les orientations de la politique;

²Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Chez soi : le premier choix. Précisions pour favoriser l'implantation de la politique de soutien à domicile*, Québec, 2004.

le **Protecteur du citoyen recommande que dans le plan d'accès aux services de soutien à domicile qu'il s'apprête à élaborer, le ministère de la Santé et des Services sociaux précise les critères de mise en priorité pour l'accès aux services et qu'il donne l'instruction aux établissements de les mettre en application avec des échéanciers et une reddition de comptes précis, de façon à assurer un traitement cohérent des demandes de soutien à domicile, peu importe l'établissement auquel s'adresse une personne qui requiert de tels services;**

qu'il informe le Protecteur du citoyen, au plus tard le 30 septembre 2009, des délais dans lesquels il prévoit déposer ce plan d'accès et des échéanciers conséquents qu'il donnera aux établissements concernés afin qu'ils les respectent.

LES PROBLÉMATIQUES SOCIALES

CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC

Délais lors de l'ouverture d'un régime de protection

- Considérant que le Curateur public met en œuvre des mesures pour réduire les délais d'intervention lorsqu'une ouverture de régime est nécessaire;
- considérant que les premières analyses du Curateur public ont porté sur une période trop courte pour qu'il lui soit possible de juger adéquatement des résultats obtenus;
- considérant qu'outre ses interventions auprès du réseau de la santé et des services sociaux, le Curateur public a aussi entrepris à l'hiver 2009 des démarches auprès du ministère de la Justice afin de mieux analyser les causes des délais et de trouver des solutions;
- considérant que les mesures mises en place par le Curateur public ont commencé à donner des résultats et que le Protecteur du citoyen en fera le suivi au cours de la prochaine année;

le Protecteur du citoyen recommande que le Curateur public lui présente un bilan des mesures qu'il a lui-même entreprises, et qu'il lui fasse rapport des résultats obtenus à la suite des démarches amorcées auprès des instances concernées.

Consentement aux soins des personnes jugées inaptes

- Considérant que le Curateur public a entrepris d'évaluer les résultats de ses efforts pour s'assurer que les établissements du réseau de la santé et des services sociaux requièrent auprès de lui les consentements aux soins;
- considérant que l'évaluation de ses résultats n'est pas connue;

le Protecteur du citoyen recommande que le Curateur public termine à court terme son évaluation des résultats et mette à sa disposition un portrait de la situation au plus tard en juin 2009.

Connaissance de la clientèle

- Considérant que le Curateur public affirme avoir mis en place différents moyens pour mieux connaître sa clientèle afin de répondre de façon satisfaisante et dans des délais raisonnables à ses besoins;
- considérant que le Curateur public s'est fixé l'objectif prioritaire de visiter toutes les personnes représentées vivant à domicile, mais que cet objectif n'est toujours pas atteint;
- considérant que le nombre de personnes à visiter continue d'augmenter;
- considérant que le Curateur public et le Protecteur du citoyen ont des rencontres périodiques qui leur permettent de faire le point sur les suites données aux recommandations du Protecteur du citoyen;

Le Protecteur du citoyen recommande que le Curateur public lui remette au plus tard en janvier 2010, dans le cadre de leurs rencontres de suivi régulières, un bilan des mesures mises en place pour améliorer sa connaissance de sa clientèle.

Réévaluation des régimes de protection

- Considérant que le Curateur public entend mettre en place des correctifs pour que son processus soit fonctionnel et conforme aux délais prévus par la Loi;
- considérant qu'il compte mettre en œuvre un plan d'action à compter de mai 2009;

Le Protecteur du citoyen recommande que le Curateur public lui fasse rapport des résultats de la mise en œuvre de son plan d'action d'ici mai 2010.

Production d'un bilan final et reddition de comptes

- Considérant que le Curateur public doit fournir à la fin de son mandat auprès d'une personne qu'il représente un bilan final et une reddition de comptes concernant sa gestion des avoirs de cette personne;
- considérant que le Protecteur du citoyen a constaté que ces documents sont difficiles à comprendre pour un profane;
- considérant que le Curateur public estime produire des documents respectant les exigences découlant des lois et de la réglementation en vigueur, ainsi que des règles comptables;

Le Protecteur du citoyen recommande que le Curateur public produise des documents explicatifs avec un bilan final et une reddition de comptes vulgarisés qui s'inspirent des principes inscrits dans la Loi sur la justice administrative et qu'il lui dépose ces documents au plus tard en janvier 2010.

Les définitions utiles pour la compréhension des données

Demande d'aide : demande pour laquelle le Protecteur du citoyen ne peut intervenir directement, soit parce qu'elle concerne une instance sur laquelle il n'a pas compétence, soit parce qu'il s'agit d'une matière d'ordre privé. Pour le réseau de la santé et des services sociaux, l'utilisateur doit d'abord formuler sa plainte auprès de l'instance locale ou régionale. Le Protecteur du citoyen peut donc diriger un usager à l'instance de premier recours, si cette démarche n'a pas été effectuée.

Demande d'assistance : demande pour laquelle l'intervention du Protecteur du citoyen consiste à aider le citoyen ou l'utilisateur dans sa démarche auprès d'un ministère, d'un organisme ou d'une instance du réseau de la santé et des services sociaux.

Demande de service non complétée par le citoyen/usager : demande où il est impossible de joindre le demandeur qui s'est adressé au Protecteur du citoyen malgré trois tentatives.

Demande d'information : demande de service pour laquelle le Protecteur du citoyen conclut qu'il s'agit d'une simple demande d'information.

Demande de service : toute demande acheminée au Protecteur du citoyen pour obtenir de l'information, une référence et de l'assistance, pour déposer une plainte ou pour faire un signalement.

Demande ou plainte interrompue : le Protecteur du citoyen, après examen initial, a dû interrompre son intervention pour l'un ou l'autre des motifs prévus aux lois qu'il applique. La demande ou la plainte peut aussi être interrompue à la demande du citoyen ou parce que la situation a pu être réglée entre-temps.

Demande ou plainte réorientée : en cours d'examen de la plainte, le Protecteur du citoyen a ciblé une possibilité de solution externe et a dirigé le citoyen vers l'instance appropriée.

Demandeur : personne ou groupe de personnes qui porte plainte ou effectue un signalement.

Instance : ministère, organisme gouvernemental, établissement du réseau de la santé et des services sociaux (hôpital, centre local de services communautaires, centre jeunesse, centre d'hébergement et de soins de longue durée, centre de réadaptation), organisme du réseau (y compris les organismes communautaires visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux), résidence privée pour personnes âgées, entreprise de services ambulanciers et centre de détention.

Plainte : insatisfaction exprimée par un citoyen ou un groupe de citoyens à l'égard d'un service reçu ou requis d'un fonctionnaire, d'un ministère, d'un organisme ou d'un intervenant du réseau de la santé et des services sociaux sur lequel le Protecteur du citoyen a compétence pour intervenir.

Plainte fondée : au terme de l'examen, le Protecteur du citoyen conclut que le citoyen ou l'utilisateur a subi un préjudice. Lorsque cela est possible, le Protecteur du citoyen formule des recommandations à l'instance visée pour corriger la situation.

Plainte non fondée : au terme de l'examen, le Protecteur du citoyen conclut que le citoyen ou l'utilisateur n'a subi aucun préjudice.

Portée collective : le Protecteur du citoyen s'assure que les personnes qui n'ont pas fait appel à ses services et qui se trouvent dans la même situation que le plaignant bénéficient de la correction obtenue.

Portée individuelle : le Protecteur du citoyen obtient la correction de la situation pour la personne qui s'est adressée à lui.

Recommandation : action demandée à une instance pour corriger un préjudice.

Signalement : fait de porter une situation compromettant la santé ou le bien-être d'un ou de plusieurs usagers du réseau de la santé et des services sociaux à l'attention du Protecteur du citoyen.

Rapport annuel de gestion 2008-2009



JUSTICE

ÉQUITÉ

IMPARTIALITÉ

RESPECT

DÉCLARATION SUR LA FIABILITÉ DES DONNÉES

Les résultats et l'information contenus dans le présent rapport annuel de gestion relèvent de ma responsabilité. Celle-ci porte sur l'exactitude, l'intégrité et la fiabilité des données, de l'information et des explications qui y sont présentées.

Tout au cours de l'exercice, j'ai maintenu des systèmes d'information et des mesures de contrôle fiables de manière à assurer la réalisation des objectifs fixés à la planification stratégique et à la Déclaration de services aux citoyens. De plus, afin de gérer les risques auxquels l'organisation est exposée, la direction a maintenu en place certains moyens de contrôle et en a introduit d'autres, dont :

- une production mensuelle et une validation rigoureuse des données et statistiques sur les demandes adressées au Protecteur du citoyen;
- la validation des données par le vérificateur externe pour l'ensemble de l'organisation.

Ainsi, le Rapport annuel de gestion 2008-2009 du Protecteur du citoyen :

- fait état des objectifs, des indicateurs, des cibles à atteindre et des résultats;
- présente des données exactes et fiables.

Les membres du conseil de direction ont approuvé le présent rapport annuel. De plus, le vérificateur externe a évalué le caractère plausible des résultats, des indicateurs, des explications et de l'information présentés au rapport annuel, et a produit un rapport de validation sur cette information.

J'atteste que l'information présentée au Rapport annuel de gestion 2008-2009 correspond à la situation au 31 mars 2009 et est fiable.

La protectrice du citoyen,

A handwritten signature in black ink, reading "R. Saint-Germain". The signature is written in a cursive, flowing style.

Raymonde Saint-Germain

RAPPORT DE VALIDATION DU VÉRIFICATEUR EXTERNE

Madame Raymonde Saint-Germain
Protectrice du citoyen

Nous avons examiné les résultats, les explications et l'information présentés dans le rapport annuel de gestion du Protecteur du citoyen pour l'exercice terminé le 31 mars 2009. La responsabilité de l'exactitude, de l'intégrité et de la divulgation de ces documents incombe à la direction du Protecteur du citoyen. Notre responsabilité consiste à évaluer le caractère plausible et la cohérence de l'information, en nous basant sur le travail que nous avons réalisé.

Notre examen, qui ne constitue pas une vérification, a été effectué conformément aux cadres généralement utilisés en vérification interne. Les 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 sur l'information fournie.

Au terme de notre examen, nous concluons que les résultats, les explications et l'information du rapport annuel de gestion du Protecteur du citoyen nous paraissent, à tous égards importants, plausibles et cohérents.

Le vérificateur externe,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jacques Dumas', with a stylized flourish at the end.

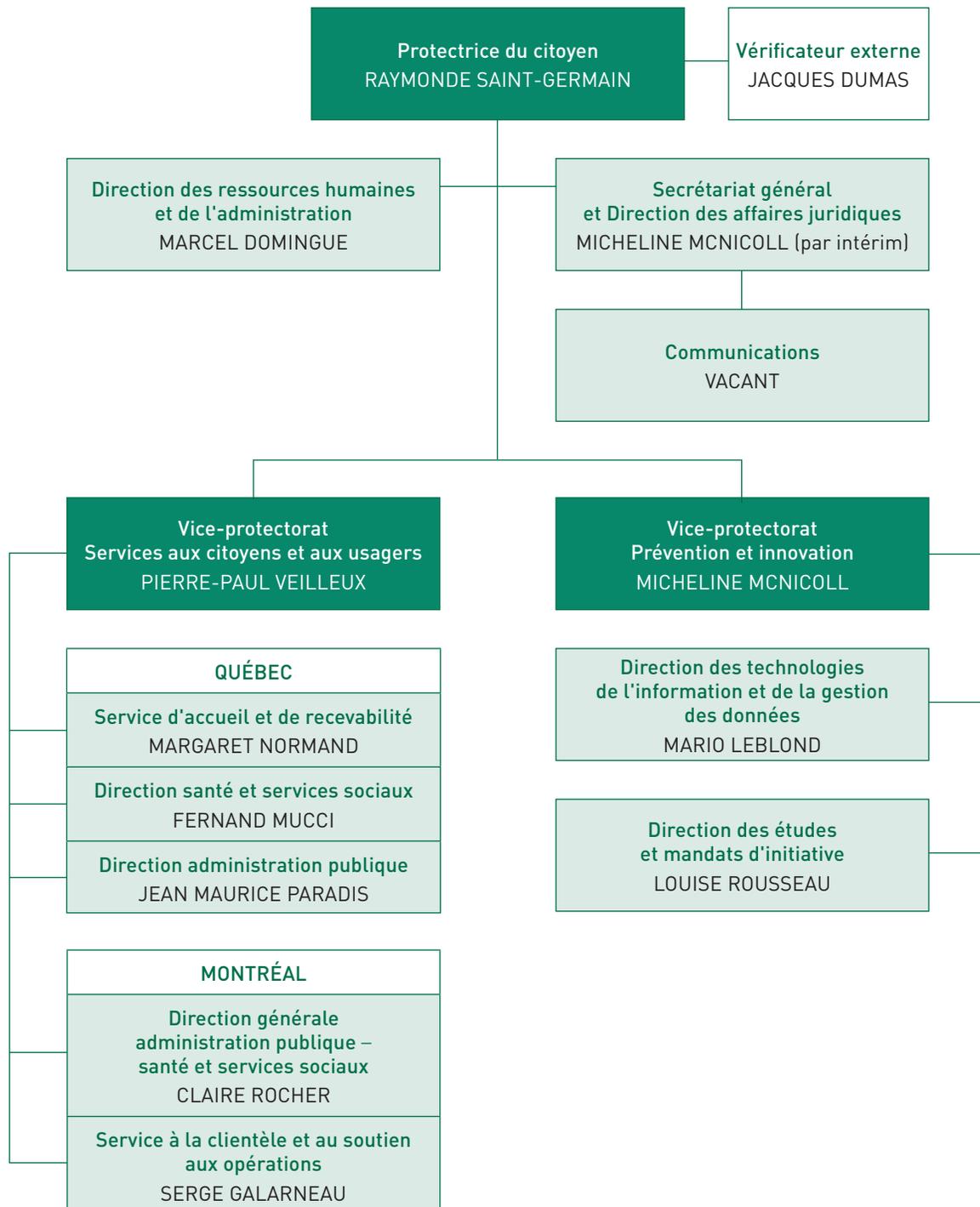
Jacques Dumas

27 avril 2009

Faits saillants

- La veille parlementaire est l'un des moyens par lesquels le Protecteur du citoyen exerce sa mission de prévention. En 2008-2009, il a analysé 68 des 70 projets de loi présentés à l'Assemblée nationale et 102 des 127 projets de règlement publiés à la Gazette officielle. Cela correspond à la totalité des projets dont les répercussions pour les citoyens et citoyennes lui paraissaient notables. Le Protecteur du citoyen a formulé des commentaires à l'égard de 5 projets de loi et de 4 projets de règlement. Les recommandations reçues favorablement ont conduit à des modifications et à d'autres mesures.
- Quatre-vingt-dix-neuf pourcent des recommandations faites aux ministères et organismes du gouvernement du Québec ou aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux ont été acceptées. De plus, le Protecteur du citoyen a formulé 454 recommandations à portée collective.
- La réalisation de mandats d'initiative sur d'importants enjeux de société a été amorcée afin de contribuer à améliorer les services aux citoyens.
- L'analyse quantitative et qualitative des statistiques mensuelles concernant l'ensemble des demandes des citoyens (plaintes, signalements, assistance, information) a été systématisée afin de mieux répondre aux besoins de la population, de détecter les tendances, d'allouer les ressources de manière optimale et d'agir collectivement et préventivement.
- L'effort d'optimisation des processus de travail a été poursuivi. Les travaux ont porté sur la veille parlementaire, l'implantation d'une méthode structurée d'analyse et d'enquête, la définition et l'utilisation d'une grille d'appréciation de la priorité à accorder au traitement des plaintes et la validation systématique des conclusions d'enquêtes.
- Le 1^{er} avril 2008, le Protecteur du citoyen a regroupé ses services d'accueil et de recevabilité. Ce regroupement a sensiblement amélioré la prise en charge des demandes des citoyens et accéléré le règlement de dossiers ne nécessitant pas d'enquête complète.
- Un ajustement a été apporté à la structure administrative avec le transfert des ressources informationnelles de la Direction des ressources humaines et de l'administration vers le Vice-protectorat à la prévention et à l'innovation.
- Le Plan stratégique 2009-2012 du Protecteur du citoyen a été déposé à l'Assemblée nationale.
- La démarche d'équité salariale a été réalisée conformément à la Loi sur l'équité salariale et le règlement financier du dossier devrait être conclu en 2009-2010.
- En vue d'optimiser sa gestion, le Protecteur du citoyen a procédé à la révision de son règlement sur la gestion contractuelle, à la formation du personnel concerné, à l'évaluation des emplois d'encadrement par la méthode Hay et à la révision de plusieurs politiques administratives. Il a également achevé l'étude approfondie du temps de traitement des plaintes et signalements annoncée en 2007-2008.

Aperçu de l'organisation



LA PROTECTRICE DU CITOYEN

La protectrice du citoyen veille à ce que les ministères et organismes du gouvernement, de même que les établissements du réseau de la santé et des services sociaux, traitent les citoyens avec les égards qui leur sont dus, respectent leurs droits et agissent de façon juste et raisonnable. Elle dirige et coordonne toutes les activités de l'institution, en définit les orientations et les priorités. Elle s'assure que le personnel offre un service optimal afin de répondre aux attentes et aux besoins légitimes des citoyens vis-à-vis des ministères, organismes et établissements à l'égard desquels elle exerce son mandat de surveillance.

Faisant rapport à l'Assemblée nationale, la protectrice du citoyen établit les liens avec les commissions de l'Assemblée nationale et les parlementaires représentant les diverses formations politiques. Elle maintient également des relations avec les dirigeants de l'administration publique et du réseau de la santé et des services sociaux, tout en protégeant l'indépendance de l'institution et ses champs de compétence. Elle assume aussi la responsabilité relative aux relations avec les divers organismes publics et privés de défense des droits des citoyens, aux activités publiques de même qu'aux activités de coopération nationale et internationale de l'institution. Deux vice-protecteurs l'assistent dans l'exercice de son mandat.

LE VICE-PROTECTORAT AUX SERVICES AUX CITOYENS ET AUX USAGERS

Le vice-protecteur aux services aux citoyens et aux usagers doit assurer la cohérence d'ensemble des activités des deux domaines d'intervention déterminés par la Loi sur le Protecteur du citoyen et la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux.

Il exerce ses responsabilités tant pour le secteur de la santé et des services sociaux que pour celui de l'administration publique québécoise. Afin de faciliter l'intégration des services à la clientèle, il supervise l'accueil et le traitement des plaintes des citoyens.

Il appuie et conseille la protectrice du citoyen dans les dossiers majeurs qui exigent une intervention de l'institution auprès des autorités des ministères et des organismes du gouvernement ou du réseau de la santé et des services sociaux.

Le service d'accueil et de recevabilité et trois directions d'enquête l'assistent dans son mandat.

LE VICE-PROTECTORAT À LA PRÉVENTION ET À L'INNOVATION

La vice-protectrice à la prévention et à l'innovation se voit confier les responsabilités liées au rôle de prévention et d'initiative inscrit dans la Loi sur le Protecteur du citoyen et la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux. Elle mène l'examen attentif de certaines situations avec une vision d'ensemble dans le but de poser un diagnostic, appuyé sur des études et des consultations, avant de formuler des recommandations à l'autorité compétente.

Elle assure également la cohérence et l'adaptation des processus de travail du Protecteur du citoyen, en soumettant des orientations et en proposant une vision d'ensemble et une gestion intégrée tant dans le secteur de la santé et des services sociaux que dans celui de l'administration publique.

Aucune modification significative n'a été apportée à la structure administrative au cours de la dernière année, si ce n'est un changement dans l'appellation des directions du vice-protectorat à la prévention et à l'innovation visant à mieux refléter la nature de leurs responsabilités élargies.

Utilisation des ressources

RESSOURCES HUMAINES

L'effectif du Protecteur du citoyen s'établissait à 132 personnes au 31 mars 2009. La répartition du personnel régulier est présentée dans les deux tableaux suivants :

RÉPARTITION DU PERSONNEL RÉGULIER PAR CATÉGORIES

Catégorie	2008-2009	2007-2008
Hors cadre	4	3
Cadres	9	7
Professionnels	61	65
Techniciens	33	31
Personnel de bureau	25	26
Total	132	132

Les ressources sont réparties sensiblement de la même manière que l'année précédente. L'apparente progression du nombre de cadres résulte du fait qu'on a remplacé un cadre en préretraite qui quittera officiellement ses fonctions en début d'année 2009-2010, ce qui ramènera à 8 le nombre de cadres.

RÉPARTITION DU PERSONNEL RÉGULIER PAR UNITÉS ADMINISTRATIVES

	2008-2009	2007-2008	2006-2007
Bureau de la protectrice	3	3	6
Vice-protectorat aux services aux citoyens et aux usagers	90	91	92
Vice-protectorat à la prévention et à l'innovation	20	12	12
Secrétariat général, affaires juridiques et communications	10	10	5
Ressources humaines et administration	9	16	17
Total	132	132	132

Les ressources sont réparties entre les unités administratives sans variation significative depuis les trois dernières années et en proportion des efforts requis pour assurer le niveau attendu de prestation des services. En 2008-2009, la responsabilité des ressources informationnelles a été transférée au Vice-protectorat à la prévention et à l'innovation, ce qui explique la variation de l'effectif de cette unité et de celui de la Direction des ressources humaines et de l'administration.

Il faut souligner l'apport important de nombreux employés engagés sur une base occasionnelle afin de remplacer le personnel devant s'absenter pour un certain temps ou de faire face à des besoins additionnels. C'est ainsi que 18 personnes occasionnelles se sont ajoutées à l'équipe chargée d'assurer les services directs aux citoyens, soit 11 personnes pour les dossiers en administration publique et 7 personnes pour les dossiers en santé et services sociaux. La liste de toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de la mission du Protecteur du citoyen en 2008-2009 se trouve en annexe.

La planification de la main-d'œuvre est demeurée un enjeu en 2008-2009, principalement en raison de nombreux départs probables à la retraite et de la constriction du marché de l'emploi. Le Protecteur du citoyen a mis à jour son Portrait évolutif de la main-d'œuvre et a établi une liste des emplois vulnérables. L'analyse des niveaux de vulnérabilité en cours conduira à élaborer un plan d'action qui vise à pallier les risques afin d'assurer la relève, de maintenir la productivité et de déterminer les besoins de formation et de transmission du savoir-faire.

Le Protecteur du citoyen a poursuivi cette année la réalisation de son plan d'action en vue d'optimiser les façons de faire de sa main-d'œuvre. Les efforts ont porté principalement sur l'amélioration des processus : révision du processus de veille parlementaire, procédure pour accélérer le traitement du courrier, bonification de l'accueil et de la formation initiale et implantation d'une méthode structurée d'analyse et d'enquête assurant le maintien de la qualité et la cohérence des activités. De plus, l'organisation des activités d'administration a été analysée et un grand nombre de politiques administratives ont été mises à jour.

Le Protecteur du citoyen se préoccupe de la santé de son personnel. Dans ce domaine, il agit d'abord de manière à prévenir les problèmes. C'est ainsi qu'il a conclu une entente avec les ministères et organismes logés à l'édifice Marie-Guyart pour que son personnel de Québec bénéficie de l'ensemble des services de santé et de prévention qui y sont offerts. Le personnel du bureau de Montréal profite aussi de plusieurs services. Tout nouvel employé reçoit de la documentation relative aux services de santé et au Programme d'aide aux personnes. En 2008-2009, le personnel a pu profiter gratuitement de la vaccination antigrippale, des services d'une infirmière, de conférences midi et de documents offerts lors des semaines et autres activités thématiques liées à la santé.

Les services du Programme d'aide aux personnes sont assurés par le personnel du ministère de la Justice, en vertu d'un protocole d'entente que le Protecteur du citoyen renouvelle chaque année avec ce ministère. En 2008-2009, 18 personnes ont fait appel à ce programme et ont pu obtenir le soutien nécessaire, souvent en étant orientées vers un spécialiste externe dont les honoraires sont assumés en partie par le Protecteur du citoyen. Alors que 2 526 jours-personnes avaient été utilisés en congés maladie ou en assurance salaire en 2007-2008, le nombre de ces jours a été réduit à 2 011 en 2008-2009.

Maintenir l'expertise de pointe requise pour exercer pleinement la mission du Protecteur du citoyen dans un contexte de hausse de la demande et de fonctionnement à effectif constant est demeuré à la fois un objectif et un défi en 2008-2009. Le développement a porté principalement sur l'expertise en santé, notamment sur le vieillissement, les personnes vulnérables et la santé mentale, sur la méthodologie des enquêtes, sur le soutien à la formation universitaire ainsi que sur le développement de l'expertise sectorielle.

RESSOURCES FINANCIÈRES

Le budget de dépenses pour 2008-2009 a été de 12 945 300 \$. Il incluait, comme les années précédentes, des crédits permanents de 292 600 \$ pour le régime de retraite des anciens protecteurs et adjoints au protecteur, comme le prévoit la Loi sur le Protecteur du citoyen.

BUDGET DE DÉPENSES

	2008-2009	2007-2008	2006-2007
Budget de dépenses	12 945 300	12 729 800	12 781 800
Rémunération	10 059 900	8 773 100	8 606 900
Fonctionnement	2 885 400	3 956 700	4 174 900

La presque totalité des crédits disponibles a été nécessaire pour remplir la mission de façon optimale. Quelque 78 % de ces crédits ont été consacrés à la rémunération du personnel. En 2008-2009, le Protecteur du citoyen a accentué sa stratégie d'optimisation de l'effectif en affectant le plus possible ses crédits à la rémunération, ce qui a permis l'embauche d'occasionnels et de consultants retraités possédant un grand savoir-faire afin de répondre le plus rapidement possible, à ressources budgétaires constantes, au volume accru des demandes et aux besoins additionnels de l'institution.

Le Protecteur du citoyen a produit en début d'année son Plan annuel de gestion des dépenses, qui présente ses choix budgétaires et trace les grandes lignes de l'utilisation des crédits qui lui sont alloués.

Puisque les crédits ont été affectés principalement à la rémunération, c'est la répartition des ressources humaines selon les orientations retenues dans ce plan qui témoigne le plus fidèlement de l'allocation des ressources budgétaires. Le coût de chaque activité est constitué des coûts directs, auxquels sont ajoutés les frais généraux, répartis en proportion de l'effectif affecté à l'activité.

LA RÉPARTITION BUDGÉTAIRE SELON LES ORIENTATIONS

	2008-2009		2007-2008	
	Estimé ¹	Prévu	Réel	Prévu
Accueil et traitement des plaintes individuelles	73,1 %	71,9 %	71,5 %	70,0 %
Action à portée collective	7,6 %	8,2 %	7,9 %	8,3 %
Notoriété de l'institution	3,9 %	4,3 %	4,0 %	5,4 %
Renforcement de l'institution	4,6 %	4,6 %	4,7 %	6,3 %
Administration	10,8 %	11,0 %	11,9 %	10,0 %

Note : Le personnel de l'informatique est inclus dans l'administration.

Ce tableau révèle que le Protecteur du citoyen a alloué ses ressources selon les orientations retenues, en respectant les prévisions du Plan annuel de gestion des dépenses.

¹ Données au 15 avril 2009, soit avant la fermeture de l'année financière.

Ce plan annuel s'inscrivant dans la réalisation du Plan stratégique, c'est dans la section du présent rapport consacrée à ce dernier plan que sont présentés les résultats des actions annoncées au Plan annuel de gestion des dépenses.

Le rapport annuel de gestion de 2007-2008 faisait état d'économies de loyer estimées à la suite du regroupement des équipes de Montréal dans de nouveaux locaux, le 1^{er} décembre 2007. Maintenant que les données réelles sont connues, le Protecteur du citoyen est en mesure de préciser que l'économie de loyer sera de 599 690 \$ pour les cinq premières années et de 1 169 540 \$ au terme du bail de dix ans. De cette somme, il convient de déduire les frais d'aménagement engagés pour cette opération, ce qui laisse une économie nette de 680 600 \$. Enfin, au moment de publier le rapport annuel de gestion 2007-2008, le Protecteur du citoyen était en pourparlers avec la Société immobilière du Québec quant aux conditions de cessation de son bail au palais de justice de Montréal. Ces pourparlers se sont conclus en octobre 2008. Résultat, le Protecteur du citoyen n'a pas eu à assumer de double loyer pour la période comprise entre décembre 2007 et mars 2008.

RESSOURCES INFORMATIONNELLES

Depuis son implantation en avril 2007, le système Gestion des dossiers a été amélioré en tenant compte des besoins des utilisateurs. Entre le 31 mars 2008 et le 15 janvier 2009, 294 mises à jour et adaptations ont été réalisées. Le personnel de la Direction des technologies de l'information et de la gestion des données a formé et informé les utilisateurs en conséquence de ces modifications. Différents outils de gestion ont également été conçus afin de permettre un suivi plus serré de la charge de travail des ressources et des délais de traitement des dossiers.

L'équipe informatique a participé à la consolidation des services réseau, bureautique, infrastructure et développement. Une mise à jour technologique a été effectuée afin que le Protecteur du citoyen soit en mesure de lire tous les documents provenant de la clientèle, y compris celle qui utilise les suites bureautiques les plus récentes. On a également effectué certains travaux dans la salle des serveurs centrale, ce qui assure une meilleure stabilité du réseau informatique.

De plus, le Protecteur du citoyen a continué son exercice visant à documenter ses processus technologiques. Il a aussi mis à jour sa Politique sur l'utilisation des ressources informationnelles, sa Directive sur l'utilisation d'Internet et du courrier électronique ainsi que sa Politique sur le prêt d'équipement informatique.

Activités sur les plans national et international

Le Protecteur du citoyen, à l'instar de ses homologues ombudsmans et médiateurs des autres provinces et pays, participe au maintien et au renforcement de l'État de droit, contribuant ainsi à l'essor de la démocratie et à la promotion des droits de la personne.

Le Protecteur du citoyen est membre du Conseil canadien des ombudsmans parlementaires et du Forum canadien des ombudsmans. Du 11 au 13 juin 2008, la protectrice du citoyen a participé à la réunion annuelle du Conseil canadien des ombudsmans parlementaires tenue à St. John's dans la province de Terre-Neuve et Labrador. La décision de tenir à Québec la rencontre annuelle du Conseil en 2009, à l'occasion du quarantième anniversaire du Protecteur du citoyen, a été prise à cette occasion.

Le 9 septembre 2008, notre institution a accueilli l'assemblée générale annuelle du Forum canadien des ombudsmans. Ce même jour, la protectrice du citoyen a reçu le délégué à la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'Organisation internationale de la Francophonie, à l'occasion d'une mission qu'il effectuait à Québec.

Les activités du Protecteur du citoyen sur le plan international s'exercent principalement dans le contexte de sa participation à des associations professionnelles d'ombudsmans et de médiateurs dont il est membre, soit l'Institut international de l'ombudsman, l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie ainsi que l'Association des ombudsmans des États-Unis. Le Protecteur du citoyen partage les objectifs de ces associations qui sont, entre autres, de soutenir les institutions existantes, d'assurer la formation du personnel, d'encourager la recherche et d'en diffuser les résultats. Il choisit de prendre part à certaines de leurs activités, en fonction de leur apport au renforcement de son expertise ou de la possibilité de partager son expérience et son savoir-faire avec des institutions comparables.

Les 17 et 18 novembre 2008, la protectrice du citoyen a pris part à la réunion du conseil d'administration de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie tenue à Rabat, au Maroc. Rappelons que la protectrice a été élue membre de ce conseil d'administration en décembre 2007, à titre de représentante de la zone Amérique-Antilles, et que le Protecteur du citoyen du Québec sera l'hôte du congrès bisannuel de l'Association en septembre 2009, avec le soutien de la présidence et de l'administration de l'Assemblée nationale ainsi que de l'expertise conseil du ministère des Relations internationales.

La directrice des études et mandats d'initiative au Vice-protectorat à la prévention et à l'innovation a participé à la rencontre annuelle de l'Association des ombudsmans des États-Unis, qui a eu lieu du 29 septembre au 3 octobre 2008 à Lexington, au Kentucky. Les organisations de défense des droits des citoyens de plusieurs pays étaient présentes pour discuter d'excellence. Le caractère unique de la mission de ces organismes exige une adaptation des cadres d'évaluation de la performance à la réalité des services aux citoyens. Ce congrès a permis le partage, au bénéfice de tous, des meilleures pratiques en matière d'évaluation et d'amélioration continue des services offerts par les institutions de type ombudsman.

Par ailleurs, le rapport 2008 de l'Organisation internationale de la Francophonie sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, placé sous le thème général de la justice et de la bonne gouvernance, a été présenté aux chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet de la Francophonie tenu à Québec en octobre 2008. En 2007-2008, le Protecteur du citoyen avait alimenté la contribution de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie à ce rapport, notamment en répondant au questionnaire de cette association relatif au fonctionnement et aux moyens matériels des institutions membres, et en soumettant le texte de la présentation sur les lieux d'enfermement effectuée par la protectrice du citoyen au congrès de Bamako en décembre 2007.

Résultats

LA VEILLE PARLEMENTAIRE

La veille parlementaire est une activité importante du Protecteur du citoyen, par laquelle il exerce une action à caractère préventif. En apportant son éclairage particulier aux membres de l'Assemblée nationale, à ceux du gouvernement et aux dirigeants d'organisme, le Protecteur du citoyen peut agir en amont des problèmes et contribuer à assurer de meilleurs services aux citoyens.

À partir d'une grille d'analyse et suivant un processus coordonné par le Secrétariat général, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi qui sont présentés à l'Assemblée nationale et des projets de règlement qui sont publiés à la Gazette officielle. Il intervient lorsqu'il estime nécessaire de le faire ou à la demande expresse des parlementaires. Des ministres et des dirigeants d'organisme sollicitent à l'occasion l'avis préalable de la protectrice sur des projets de modification. Elle donne alors son avis dans une perspective préventive.

Selon les circonstances, la protectrice du citoyen adresse ses commentaires directement au ministre ou au dirigeant concerné ou dépose un mémoire à la commission parlementaire chargée d'étudier le projet de loi. Il arrive aussi fréquemment que des demandes d'information ou des interventions autorisées des délégués auprès des ministères et organismes donnent lieu à l'apport de modifications ou de précisions aux projets, particulièrement en ce qui concerne les projets de règlement.

L'intervention du Protecteur du citoyen est conduite en vertu de l'article 27.3 de la Loi sur le Protecteur du citoyen, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général. Elle l'est aussi en vertu de l'article 7 de la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux, qui confie au Protecteur du citoyen le mandat de veiller au respect des usagers du réseau de la santé et des services sociaux, et des droits qui leur sont reconnus par cette loi.

La veille parlementaire s'inscrit en outre dans le cadre de la première orientation du Plan stratégique 2004-2008 du Protecteur du citoyen, « veiller au respect des droits des citoyens dans un contexte de changement ».

DOSSIERS DE VEILLE PARLEMENTAIRE

Année	Projets de loi analysés / projets de loi présentés ¹	Interventions relatives aux projets de loi	Projets de règlement analysés / projets de règlement publiés ²	Interventions relatives aux projets de règlement
2006-2007	62 / 63	5	74 / 129	8
2007-2008	77 / 81	2	152 / 174	0
2008-2009	68 / 70	5	102 / 127	4

¹ Les projets de loi non analysés étaient de nature budgétaire ou portaient sur les crédits et ont été adoptés le jour même.

² Les projets de règlement non transmis portaient sur des décrets de convention collective ou d'autres sujets concernant les relations de travail, sur des ordres professionnels ne touchant pas le secteur de la santé et des services sociaux ou sur des organismes hors de la compétence du Protecteur du citoyen, et ne concernaient pas une question d'intérêt pour la protectrice.

Comme indiqué au tableau qui précède, entre le 1^{er} avril 2008 et le 31 mars 2009, 68 des 70 projets de loi qui ont été présentés à l'Assemblée nationale ont été analysés, les 2 autres ne relevant pas de la compétence du Protecteur du citoyen. De la même façon, sur les 127 projets de règlement publiés à la Gazette officielle durant cette période, 102 ont été analysés.

La protectrice du citoyen a soumis des commentaires à l'égard de 5¹ projets de loi et de 4 projets de règlement, énumérés ici :

- Loi modifiant la Loi sur la police (projet de loi n° 60 (2007))²;
- Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux, la Loi sur l'assurance maladie et la Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec (projet de loi n°70 (2007))³;
- Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives (projet de loi n° 68 (2008));
- Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives (projet de loi n° 88 (2008));
- Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et la Loi sur les cours municipales concernant la sécurité dans les tribunaux judiciaires (projet de loi n° 15 (2009));
- projet de règlement Conditions de mise en œuvre du projet expérimental du Dossier de santé du Québec sur le territoire de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale (2008, Gazette officielle 2, 819)⁴;
- projet de règlement modifiant le Règlement sur le remboursement de certains frais (2008, Gazette officielle 2, 1735) (commentaires à propos de l'indemnisation par la SAAQ);
- projet de règlement modifiant le Règlement sur les diplômes délivrés par les établissements d'enseignement désignés qui donnent droit aux permis et aux certificats de spécialistes des ordres professionnels (2008, Gazette officielle 2, 5643) (commentaires à propos des inhalothérapeutes);
- projet de règlement modifiant le Règlement sur l'exercice des activités décrites aux articles 39.7 et 39.8 du Code des professions (2009, Gazette officielle 2, 24) (commentaires à propos de l'exercice par l'exploitant ou un membre du personnel d'une résidence pour personnes âgées, à certaines conditions, d'activités (soins invasifs et administration de médicaments) autrement réservées à des professionnels).

Plusieurs des recommandations du Protecteur du citoyen ont reçu un accueil favorable et ont conduit à des modifications au projet de loi concerné ou à d'autres mesures. C'est notamment le cas pour le projet de loi n° 68 (Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives), dont 2 des 3 recommandations ont été entièrement suivies et la 3^e, acceptée en partie. En ce qui concerne le projet de loi n° 88 (Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives), la loi telle qu'adoptée répond aux recommandations du Protecteur du citoyen par rapport à la clarification du rôle et des obligations du protecteur de l'élève, ainsi qu'à la transparence de la reddition de comptes. Les commentaires de la

¹ Une lettre a aussi été transmise par une déléguée à l'égard du projet de loi n° 72.

² La protectrice du citoyen est intervenue en avril 2008 à l'égard de ce projet de loi qui avait été présenté en décembre 2007. Les commentaires appuyaient les mesures prévoyant que les agents de protection de la faune soient assujettis au système déontologique policier.

³ L'intervention de la protectrice du citoyen portait principalement sur le projet de règlement Conditions de mise en œuvre du projet expérimental du Dossier de santé du Québec sur le territoire de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale, mais comportait des liens avec ce projet de loi.

⁴ La protectrice du citoyen est intervenue en avril 2008 à l'égard de ce projet de règlement qui avait été publié en février 2008.

protectrice du citoyen ont également été pris en compte dans les Conditions de mise en œuvre du projet expérimental du Dossier de santé du Québec sur le territoire de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale, notamment quant à la documentation concernant les objectifs et finalités du projet, qui doit être fournie « aux personnes intéressées », et non plus uniquement sur demande comme le prévoyait le projet de règlement. En ce qui a trait aux autres projets de règlement et au projet de loi n° 15, il ne nous est pas encore possible de connaître le résultat final de notre intervention, les règlements n'ayant pas été édictés et le projet de loi n'ayant pas été adopté à ce jour.

Le Protecteur du citoyen est aussi régulièrement invité à émettre ses commentaires lors de différentes consultations publiques ou particulières du gouvernement ou de l'Assemblée nationale. Il peut également prendre l'initiative de présenter ses commentaires lorsqu'il le juge approprié. Cette année, lors de la consultation particulière de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le phénomène de l'itinérance au Québec, la protectrice du citoyen a présenté, à l'invitation de la commission, un mémoire sur ce sujet important. Le Protecteur du citoyen porte en effet une attention particulière aux personnes vulnérables ou fragilisées en raison de leur état de santé physique, mental ou psychologique, ou par leur condition socio-économique, ce qui est souvent le cas des personnes itinérantes. Dans son mémoire, le Protecteur du citoyen formule 20 recommandations. Celles-ci proposent des mesures préventives visant à assurer le continuum de services, des mesures de protection immédiate des personnes les plus vulnérables et des mesures de prévention de la « chronicisation » de l'itinérance. Le mémoire s'attarde enfin à la mise en œuvre des programmes.

LE PLAN STRATÉGIQUE ET LE PLAN ANNUEL DE GESTION DES DÉPENSES

En 2008-2009, le Protecteur du citoyen a continué d'orienter son action en vue d'atteindre les objectifs du Plan stratégique 2004-2008, qui ont été enrichis par le Plan d'intervention 2006-2011 pour tenir compte de l'élargissement de la mission de l'institution au secteur de la santé et des services sociaux.

Le nouveau Plan stratégique 2009-2012 a été déposé et adopté à l'Assemblée nationale en mars 2009.

Le Plan stratégique 2004-2008 s'articulait quant à lui autour des trois orientations suivantes :

- Veiller au respect des droits des citoyens dans un contexte de changement;
- Faire connaître davantage l'institution du Protecteur du citoyen et faire la promotion des valeurs qu'il véhicule;
- Être une organisation performante et modèle, axée sur le service aux citoyens.

Les résultats obtenus en 2008-2009 pour conclure le plan stratégique qui se termine, en intégrant les objectifs du Plan annuel de gestion des dépenses, sont les suivants :

ORIENTATION 1 : VEILLER AU RESPECT DES DROITS DES CITOYENS DANS UN CONTEXTE DE CHANGEMENT.

AXE D'INTERVENTION 1	OBJECTIFS
<ul style="list-style-type: none"> • Veiller à ce que les règles démocratiques établies soient suivies en toute transparence et que les valeurs de justice sociale et de solidarité soient respectées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Développer une grille d'analyse pour accroître l'efficacité de la veille. • Donner priorité à cette activité de veille.

Les projets de loi et de règlement pertinents, eu égard aux champs de compétence du Protecteur du citoyen, ont tous été analysés par les délégués responsables des plaintes et signalements concernant les ministères, organismes et établissements visés. Tirant enseignement de ces plaintes et signalements, ils ont proposé à la protectrice du citoyen des améliorations qui ont nourri ses interventions.

AXE D'INTERVENTION 2	OBJECTIFS
<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir la qualité des relations entretenues par l'Administration avec l'ensemble des citoyens, quelles que soient leurs particularités. Soutenir l'action des ministères et organismes par la production d'outils de référence. 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir l'action des ministères et organismes par la production d'outils de référence. • S'assurer d'intervenir en temps opportun pour maintenir et améliorer l'efficacité des recours pour le citoyen. • S'assurer que le projet de gouvernement en ligne ne néglige aucun groupe de citoyens.

Au cours de l'année 2008-2009, les échanges réguliers des délégués se sont maintenus. Le Protecteur du citoyen a également participé à plusieurs rencontres avec des intervenants et les autorités des instances relevant de sa compétence, avec des représentants des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes et avec des commissaires régionaux et locaux aux plaintes et à la qualité des services. Ces rencontres visaient à rappeler le mandat du Protecteur du citoyen, à encourager la prestation de services de qualité, rendus dans le respect des citoyens et de leurs droits, et naturellement à assurer la prise en charge des conclusions et recommandations du Protecteur du citoyen. En 2008-2009, 99 % des recommandations du Protecteur du citoyen ont été acceptées.

Des rencontres ont aussi été tenues avec des représentants de citoyens par rapport à des questions particulières. Parmi celles-ci figurent la santé mentale, l'itinérance, les jeunes en difficulté, le logement, et les services aux aînés, dont l'hébergement.

Pendant la même période, le Protecteur du citoyen a ciblé des questions, constitué des dossiers et formulé 454 recommandations à portée collective. Il a également amorcé la réalisation de mandats d'initiative, portant notamment sur les services gouvernementaux destinés aux enfants présentant un trouble envahissant du développement, sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers et sur le thème de la santé mentale. Ces mandats étaient en cours de réalisation au 31 mars 2009.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen est intervenu dans différents dossiers, de sa propre initiative, pour remédier à des situations préjudiciables constatées et pour éviter leur répétition. À titre d'exemple, il est intervenu auprès de l'Hôpital du Sacré-Cœur de Montréal et du Centre de chirurgie et de médecine Rockland MD au sujet d'une entente pilote de services professionnels intervenue entre eux le 13 décembre 2007.

ORIENTATION 2 : FAIRE CONNAÎTRE DAVANTAGE L'INSTITUTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN ET FAIRE LA PROMOTION DES VALEURS QU'IL VÉHICULE.

AXE D'INTERVENTION 1	OBJECTIFS
<ul style="list-style-type: none"> • Accroître la notoriété du Protecteur du citoyen auprès des différents segments de la population et des agents multiplicateurs que sont les organismes communautaires et les associations. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se faire mieux connaître au sein de différents publics cibles, dont les jeunes, les immigrants et la population du Grand Montréal. • Intensifier nos liens avec les relayeurs.

Au cours de l'année, le Protecteur du citoyen a participé à 25 activités publiques, qu'il s'agisse de salons, congrès, colloques ou conférences. Il a été présent dans différentes régions du Québec, soit l'Abitibi-Témiscamingue, la Beauce, la Capitale-Nationale, Chaudière-Appalaches, l'Est-du-Québec, Lanaudière, Laval, l'Estrie, la Montérégie et Montréal. Il a ainsi fait connaître ses services au grand public ainsi qu'à des clientèles cibles, dont les étudiants, les aînés, les personnes handicapées et les usagers du réseau de la santé et des services sociaux. Il a également intensifié ses liens avec des agents multiplicateurs, dont le Barreau de Montréal, le Conseil pour la protection des malades, l'Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées ainsi que des comités d'usagers de différents centres hospitaliers.

À l'automne, la protectrice du citoyen a effectué une tournée dans la région de l'Estrie. Elle a participé, à titre d'invitée d'honneur, au lancement du Plan d'action intégré sur la promotion des droits des usagers 2008-2010. Elle a par la suite visité le centre de détention de Sherbrooke, le centre de réadaptation Estrie, l'unité psychiatrique du Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke et l'Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke. Elle a également rencontré les dirigeants d'un organisme de défense des droits en santé mentale.

Le Protecteur du citoyen a fait diverses interventions dans les médias au cours de l'année, notamment lors du dépôt de son rapport annuel à l'Assemblée nationale, le 29 mai 2008.

AXE D'INTERVENTION 2	OBJECTIFS
<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir les valeurs de justice, d'équité, de transparence, de respect et d'intégrité dans les relations administration-citoyen. Mener des activités de promotion auprès des ministères et des organismes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser différentes tribunes pour promouvoir nos valeurs. • Contribuer à des activités nationales et internationales visant le développement du respect des droits des citoyens.

Le Protecteur du citoyen a fait la promotion de ses valeurs, de son rôle et de ses services à plusieurs occasions au cours de l'année. Il a notamment offert des conférences au personnel de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, aux membres de la Fédération des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes, à des commissaires régionaux aux plaintes et à la qualité des services, aux membres du Syndicat des agents de la paix en service correctionnel du Québec à Montréal ainsi qu'aux étudiants de l'École nationale d'administration publique et de l'Université du Québec à Montréal dans le contexte du cours de droit administratif. À ces actions s'ajoutent celles où le Protecteur du citoyen a contribué à faire valoir le respect des droits des citoyens à l'échelle nationale et internationale, présentées précédemment.

ORIENTATION 3 : ÊTRE UNE ORGANISATION PERFORMANTE ET MODÈLE, AXÉE SUR LE SERVICE AUX CITOYENS.

AXE D'INTERVENTION 1	OBJECTIFS
<ul style="list-style-type: none"> • Développer l'expertise pour faire face aux nouveaux défis et stimuler l'engagement du personnel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revoir le profil de compétences pour améliorer la sélection et la formation du personnel. • Utiliser au maximum les compétences du personnel et favoriser son développement. • Favoriser un climat de travail stimulant.

Accroître la performance de l'organisation et l'orienter vers un service à la clientèle optimal est demeuré un objectif constant en 2008-2009. Comme chaque année, le Protecteur du citoyen s'est soucié de maintenir et de développer l'expertise de son personnel par la mise en œuvre d'un programme de formation ciblée et de pointe. Outre les divers secteurs spécialisés d'expertise, la formation a porté particulièrement cette année sur l'implantation d'une méthodologie d'analyse et d'enquête systématique adaptée à la mission de l'institution afin d'assurer la qualité et la cohérence de ses actions.

L'institution a également cherché à retenir et à mobiliser son personnel expert en développant des mesures de reconnaissance de l'excellence. Des primes ont été offertes à certains employés dont la complexité supérieure de la tâche a été reconnue et des bonis au rendement exceptionnel ont été octroyés, conformément aux directives applicables. Un comité d'organisation du travail sous la présidence de la protectrice a été mis en place en vue d'associer le personnel à l'amélioration de la qualité du travail. De même, l'équipe de gestion s'est souciée de développer une culture de reconnaissance dans l'organisation.

Enfin, une démarche d'équité salariale a été réalisée conformément à la Loi sur l'équité salariale, et les deux affichages prescrits ont été effectués. Plusieurs consultations avec le Secrétariat du Conseil du trésor ont permis de dégager les paramètres de règlement de cet important dossier, qui devrait être conclu en début d'année 2009-2010.

AXE D'INTERVENTION 2	OBJECTIFS
<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer les façons de faire en matière d'études, d'analyses et d'enquêtes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Développer une plus grande rigueur dans les processus de travail. • Accroître la cohérence des interventions institutionnelles. • Se donner une démarche éthique structurée. • Se doter d'outils modernes pour soutenir la qualité des interventions et permettre une meilleure reddition de comptes.

Depuis septembre 2006, le Protecteur du citoyen a mené différents travaux d'optimisation, notamment en matière de renforcement des enquêtes. Un spécialiste des enquêtes a ainsi été embauché pour étudier l'ensemble du processus en vigueur au sein de l'institution et développer des outils visant à faciliter le travail du personnel. Ces travaux ont été achevés en janvier 2009 et l'ensemble du personnel a reçu une formation adaptée en février 2009. Le Manuel de traitement des plaintes du Protecteur du citoyen est en mise à jour en fonction de l'implantation du nouveau processus d'enquête. Ce processus renforcé et approuvé par la protectrice comprend notamment la marche à suivre pour la réalisation d'enquêtes complexes, que l'institution est de plus en plus appelée à conduire. De plus, le Protecteur du citoyen a adopté une grille d'appréciation de la priorité à accorder au traitement des plaintes (grille

de gestion des risques). Cette grille est maintenant utilisée pour établir la priorité des dossiers tant en ce qui concerne leur recevabilité et leur assignation au personnel que leur traitement par le personnel de tous les secteurs.

AXE D'INTERVENTION 3	OBJECTIFS
<ul style="list-style-type: none">• Être une organisation centrée sur la réponse aux besoins de tous les citoyens.	<ul style="list-style-type: none">• Développer des stratégies d'accueil adaptées aux particularités de certaines clientèles vulnérables ou démunies.• Accorder une attention particulière aux délais de réponse et à la manière de conclure un dossier avec un citoyen.• Soutenir adéquatement le personnel qui vit une situation stressante avec la clientèle.

L'analyse des statistiques mensuelles a fait l'objet d'une note qui a été transmise chaque mois avec les résultats en chiffres des plaintes et signalements. Elle a aussi fait l'objet d'une présentation régulière au conseil de direction et d'un échange avec les gestionnaires.

Une analyse approfondie des temps de traitement des plaintes et signalements, à toutes les étapes du processus, a été effectuée. Des mesures d'optimisation ont été mises en place.

L'analyse qualitative des statistiques est maintenant intégrée aux activités régulières du personnel des directions d'enquête du Vice-protectorat aux services aux usagers et aux citoyens. Un service d'analyse a été mis en place à la Direction des études et des mandats d'initiative du Vice-protectorat à la prévention et à l'innovation.

LA DÉCLARATION DE SERVICES AUX CITOYENS

Au cours de l'exercice 2008-2009, les travaux concernant la nouvelle Déclaration de services aux citoyens et la Planification stratégique 2009-2012 ont été terminés en vue d'une entrée en vigueur le 1^{er} avril 2009.

Les résultats de 2008-2009 à l'égard des engagements sont présentés en fonction de la Déclaration de services en vigueur au 31 mars 2009.

Dans le respect de ses engagements, le Protecteur du citoyen se fait un point d'honneur de répondre aux citoyens avec courtoisie, dans les meilleurs délais, en transmettant des renseignements et des contenus accessibles, pertinents et exacts.

Dans sa Déclaration de services aux citoyens, le Protecteur du citoyen prend des engagements quant à l'accessibilité et à la qualité des services offerts et des communications. Il réaffirme sa volonté de voir le citoyen demeurer au centre des préoccupations quotidiennes de tout le personnel en s'appuyant sur des valeurs de justice, d'équité, de respect et de transparence.

Pendant les heures d'ouverture, tout citoyen reçoit une réponse verbale et personnalisée dès le premier contact, et il bénéficie d'un service d'aiguillage qui l'oriente vers la ressource la mieux adaptée à sa situation.

Le 1^{er} avril 2008, le Protecteur du citoyen a regroupé deux unités de travail, soit celles de l'accueil et de la recevabilité. Ce regroupement a amélioré la prise en charge des demandes des citoyens.

Cette nouvelle façon de procéder facilite l'atteinte des objectifs au regard des engagements énoncés dans la Déclaration de services aux citoyens. De plus, elle améliore la veille stratégique institutionnelle, notamment sur des grands enjeux tels la pénurie de médecins et les délais d'attente dans les urgences ou pour l'obtention d'une chirurgie, en plus de fournir de l'information sur la difficulté d'accès aux commissaires aux plaintes et à la qualité des services. Elle simplifie également l'orientation des plaintes qui ont une dimension multisectorielle, impliquant à la fois le réseau de la santé et des services sociaux et un ministère ou un organisme de l'administration gouvernementale.

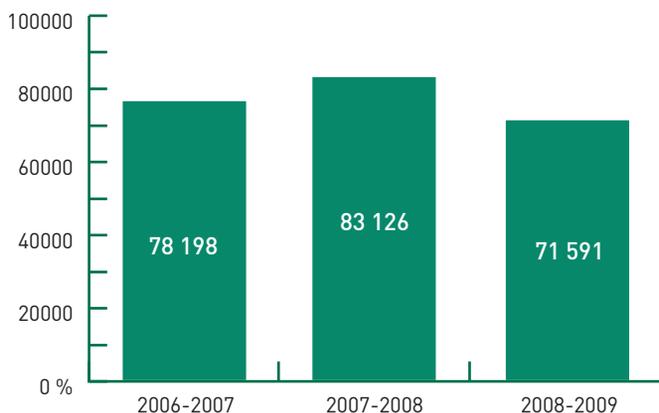
Dans les réponses écrites données aux citoyens, le service d'accueil et de recevabilité a développé une approche plus personnalisée faisant davantage appel à la clarté et à la simplicité de l'information.

En outre, la rapidité d'action concernant les demandes relatives au domaine de la santé et des services sociaux a permis au Protecteur du citoyen de répondre beaucoup plus efficacement aux problèmes soumis par les usagers.

La vigilance du service d'accueil et de recevabilité a aussi permis au Protecteur du citoyen d'intervenir avec diligence dans des situations préoccupantes portées à son attention tant par les citoyens que par les commissaires eux-mêmes.

ACCESSIBILITÉ TÉLÉPHONIQUE

Évolution des appels reçus



Engagement

En moins de trois minutes, un ou une téléphoniste répond à votre appel.

Résultats

Au cours de l'année 2008-2009, les citoyens ont été en contact avec un ou une téléphoniste en moins de 18 secondes dans 79 % des cas.

Aussitôt après avoir franchi l'étape du service d'accueil et de référence, la plainte du citoyen est transmise au personnel responsable d'effectuer la vérification administrative et l'analyse préliminaire. La plainte jugée recevable à cette étape est transférée à un délégué pour une préenquête.

PRISE EN CHARGE DE LA DEMANDE

Engagement

Dans les deux jours ouvrables, nous accusons réception, verbalement ou par écrit, de la demande de service formulée par un citoyen.

Résultats

Évolution du pourcentage de prise en charge établie avec le citoyen en 2 jours ouvrables		
Année	2 jours et moins	Plus de 2 jours
2006-2007	98 %	2 %
2007-2008	95 %	5 %
2008-2009	99 %	1 %

TRAITEMENT DILIGENT DES DEMANDES D'AIDE

Engagement

Dans les deux jours ouvrables, nous dirigeons le citoyen vers une ressource appropriée.

Résultats

Évolution du pourcentage des demandes de citoyens dirigées vers une ressource appropriée en 2 jours ouvrables		
Année	2 jours et moins	Plus de 2 jours
2006-2007	97 %	2 %
2007-2008	90 %	10 %
2008-2009	95 %	5 %

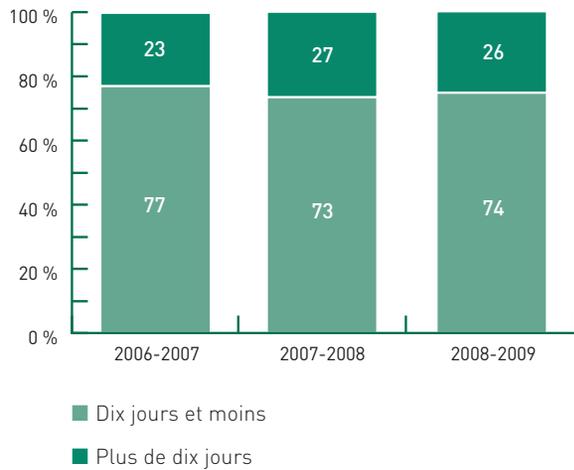
TRAITEMENT DILIGENT DES PLAINTES

Engagement

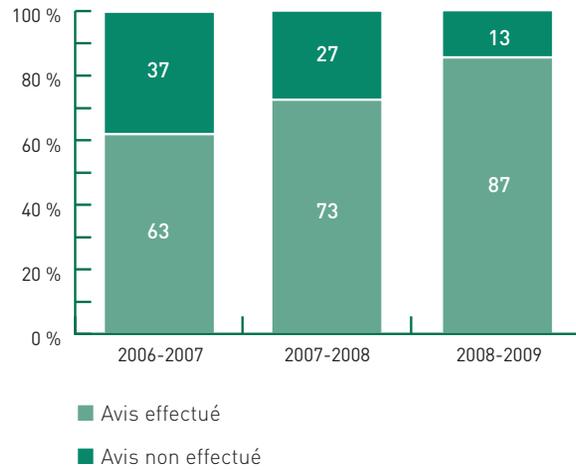
Dans les dix jours ouvrables, nous mettons tout en œuvre pour traiter la plainte d'un citoyen et nous l'informons de tout délai additionnel.

Résultats

Évolution du traitement des plaintes en moins de dix jours en Administration publique



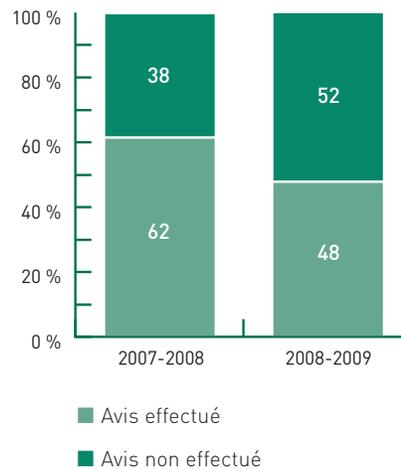
Pourcentage des avis effectués en Administration publique



Évolution du traitement des plaintes en moins de dix jours en santé et services sociaux



Pourcentage des avis effectués en santé et services sociaux



LA QUALITÉ DES SERVICES

Un citoyen insatisfait de la qualité des services reçus du Protecteur du citoyen peut s'adresser au responsable de la qualité des services.

Le mécanisme de traitement des plaintes relatives à la qualité des services du Protecteur du citoyen favorise la responsabilisation des différents gestionnaires. Ainsi, une plainte concernant un dossier toujours actif est traitée par le gestionnaire responsable du secteur concerné, qui en assure le suivi. Une plainte concernant une demande dont le traitement est terminé et pour laquelle le dossier est fermé est examinée par le comité institutionnel sur la qualité des services, constitué de la protectrice du citoyen, qui le préside, du vice-protecteur concerné et du secrétaire général. Le comité est chargé de statuer sur le bien-fondé de la plainte et, le cas échéant, il se prononce sur les mesures à prendre afin d'améliorer la qualité des services, de corriger les erreurs commises et de prévenir leur répétition.

En 2008-2009, 69 personnes ont formulé une plainte touchant la qualité des services alors que leur dossier était toujours actif. Quarante personnes ont quant à elles formulé une plainte une fois le traitement de leur dossier terminé. Certaines personnes ont porté plainte à chacune de ces étapes. Un total de 109 demandeurs ont formulé 147 plaintes⁵ concernant la qualité des services en 2008-2009⁶, ce qui représente une hausse par rapport à l'an dernier, alors que 99 demandeurs avaient formulé 107 plaintes.

Pendant l'exercice 2008-2009, le comité et les gestionnaires ont traité 158 plaintes⁷. De ce nombre, 21 ont donné lieu à un correctif ou à une mesure supplémentaire, comme des excuses ou un complément d'information donné au citoyen.

Comme l'année dernière, les motifs de plainte les plus souvent invoqués par les plaignants concernent les conclusions rendues, le refus de traiter la plainte parce qu'elle est jugée non recevable ou hors compétence, le processus d'examen et les délais de traitement.

Les motifs jugés fondés ou qui ont donné lieu à des mesures d'amélioration relevaient surtout du comportement ou des difficultés de communication.

DÉLAIS DE TRAITEMENT DES PLAINTES RELATIVES À LA QUALITÉ DES SERVICES

La Déclaration de services aux citoyens en vigueur durant l'année financière 2008-2009 prévoit un délai de 10 jours ouvrables pour le traitement des plaintes, un objectif qui a été fixé avant la modification du processus de traitement des plaintes implantée en 2007-2008. L'expérience nous démontre que cet objectif peut difficilement être atteint depuis la mise en place du nouveau mécanisme. Par exemple, le fait de soumettre les plaintes portant sur les dossiers fermés à un comité, ce qui n'était pas le cas avant l'instauration du processus actuel, est susceptible d'allonger le temps de traitement. Dans tous les cas, il faut aussi tenir compte de la nécessité de vérifier et contre-vérifier les allégations qui soutiennent les motifs d'insatisfaction des citoyens. La procédure exige également que toutes les personnes concernées puissent, en toute équité, faire valoir leur point de vue. De plus, il arrive fréquemment que des compléments d'information soient essentiels pour que le comité en arrive à une décision éclairée. Un délai qui tient compte de l'ensemble de cette réalité est prévu à la Déclaration de services de 2009.

⁵ En 2008-2009, 2 demandeurs ont formulé 8 plaintes chacun.

⁶ Les termes diffèrent de ceux utilisés l'an passé, compte tenu de l'harmonisation des définitions des termes « plainte » et « demandeur ».

⁷ Ce nombre inclut des plaintes créées dans des dossiers de l'année précédente.

Il importe de souligner que, dès son premier contact avec l'institution, le citoyen est informé du processus de traitement des plaintes et des délais approximatifs de traitement. Lorsque la complexité du dossier laisse entrevoir que le traitement sera relativement long, il en est rapidement informé.

Délais moyens de traitement des plaintes reçues en 2008-2009

Traitement des plaintes	Délai moyen (jours ouvrables)
Plaintes traitées par les gestionnaires (en cours de traitement du dossier)	
Accueil et recevabilité	2,5
Administration publique	3,9
Santé et services sociaux	27,6
Plaintes traitées par le comité (traitement du dossier terminé)	44,3

Exigences législatives et gouvernementales

En raison de son statut particulier au sein de l'État québécois, celui d'institution relevant directement de l'Assemblée nationale et, ce faisant, indépendante du gouvernement, le Protecteur du citoyen n'est pas soumis aux exigences qui concernent les questions d'allègement réglementaire et administratif à l'égard des entreprises, de développement durable et de changements climatiques, d'emploi et de qualité de la langue française dans l'Administration et d'adoption d'un code d'éthique et de déontologie des administrateurs publics. Ce statut particulier n'empêche toutefois pas le Protecteur du citoyen d'adhérer volontairement à certaines de ces exigences, qu'il considère pertinentes eu égard à sa mission et à ses fonctions.

L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Le Protecteur du citoyen est assujéti à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (la Loi sur l'accès) en vertu de l'article 3 de cette loi.

Le Protecteur du citoyen se conforme aux exigences découlant de la Loi sur l'accès et à celles de sa loi constitutive. Dans le respect de la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux et de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, il tient également compte des règles particulières régissant l'accès à l'information ainsi que la protection des renseignements personnels qui s'appliquent aux dossiers de plainte des usagers.

Prenant en compte le Plan d'action gouvernemental pour la protection des renseignements personnels et le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels, le Protecteur du citoyen évalue chaque année l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels pour en faire état dans son rapport annuel.

Au cours de l'exercice 2008-2009, le Protecteur du citoyen a bonifié, comme prévu, le programme de formation sur l'accès à l'information et de sensibilisation sur la protection des renseignements personnels qu'il offre aux nouveaux employés dès leur arrivée au sein de l'institution. Ainsi, ceux-ci ont été rencontrés de façon individuelle afin que leur soient présentés, de manière adaptée à leurs besoins, les principes généraux relatifs à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels.

Les priorités suivantes ont été retenues pour le prochain exercice :

- adoption d'une politique administrative s'inspirant du Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels;
- mise à jour du guide interne sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, un outil qu'utilise le personnel du Protecteur du citoyen au quotidien.

L'ACCÈS À L'INFORMATION

Au cours de l'exercice 2008-2009, 38 demandes d'accès ont été adressées au Protecteur du citoyen en vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, tant en ce qui concerne la mission relative à l'administration publique que celle touchant le réseau de la santé et des services sociaux.

Parmi les requêtes faites conformément à la Loi sur l'accès, 26 demandaient l'accès à des renseignements personnels et 11 à des documents administratifs. Une demande concernait la rectification de renseignements personnels.

En ce qui concerne les délais de traitement, 95 % des demandes d'accès ont été traitées à l'intérieur du délai prévu de 20 jours. Les autres 5 % ont nécessité une prolongation de délai de 10 jours.

Au cours de la même période, seulement une décision rendue par le responsable de l'accès a donné lieu à une demande de révision adressée à la Commission d'accès à l'information conformément aux articles 135 et 137 de la Loi sur l'accès. Par ailleurs, la Commission d'accès à l'information a rendu 2 décisions impliquant le Protecteur du citoyen. Dans tous ces cas, elle a maintenu les décisions du responsable de l'accès en rejetant les demandes de révision. Enfin, 7 demandes de révision sont toujours en attente d'une audition devant la Commission.

Statistiques des cinq dernières années

Exercice financier	Nombre de demandes
2008-2009	38
2007-2008	43
2006-2007	60
2005-2006	45
2004-2005	38

LA SÉCURITÉ DE L'INFORMATION

Le Protecteur du citoyen se soucie constamment de la sécurité de l'information. À cet effet, il a mis à jour la Directive sur l'utilisation d'Internet et du courrier électronique et la Politique sur l'utilisation des ressources informationnelles afin de s'assurer que tout le personnel respecte les règles en vigueur dans l'institution. De plus, une chronique a été diffusée sur le site intranet du Protecteur du citoyen dans le but de sensibiliser le personnel à la confidentialité des mots de passe.

Le Protecteur du citoyen s'est doté d'un cadre de gestion de la sécurité de l'information et a effectué différents travaux en découlant, notamment la recension des mesures existantes en matière de sécurité des actifs physiques (locaux) et informationnels (technologies de l'information).

Le comité sur la sécurité de l'information, composé de la protectrice du citoyen, du secrétaire général et directeur des affaires juridiques, du directeur de la gestion des données et de la technologie, du responsable de la protection des renseignements personnels ainsi que du responsable de la sécurité de l'information, est chargé de la mise en œuvre de la politique et du cadre de gestion. Il s'est réuni quatre fois en 2008-2009.

L'EMPLOI ET LA QUALITÉ DE LA LANGUE FRANÇAISE

Le Protecteur du citoyen a adopté une politique relative à la langue de communication, dans le respect de la Charte de la langue française. Il applique les dispositions de la Charte qui concernent la langue de l'Administration, en particulier avec les citoyens ayant demandé son intervention à l'égard d'un organisme public sous sa compétence. Cette politique est aussi établie à la lumière des dispositions de la Charte qui touchent les services de santé et les services sociaux, ainsi que de l'article 15 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, qui énonce que « toute personne d'expression anglaise a le droit de recevoir en langue anglaise des services de santé et des services sociaux ».

La Politique relative à la langue de communication chez le Protecteur du citoyen s'harmonise avec sa mission et ses caractéristiques propres, énoncées dans les lois qu'il a la responsabilité d'appliquer, la Loi sur le Protecteur du citoyen et la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux. Elle tient compte du fait qu'il reçoit des plaintes, des signalements et des demandes d'intervention, verbalement ou par écrit, de tous les citoyens du Québec, dont les usagers du réseau de la santé et des services sociaux, et qu'il doit leur prêter assistance dans la formulation de leurs demandes ou plaintes de même que dans les démarches s'y rapportant.

Le but de cette politique est de déterminer et de faire connaître à tout le personnel du Protecteur du citoyen la manière dont la Charte de la langue française et l'article 15 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux s'appliquent aux activités propres à l'institution. La politique vise à guider le personnel dans l'usage et le choix de la langue de communication, que ce soit avec les citoyens et les usagers du réseau de la santé et des services sociaux ou avec les ministères et organismes.

L'ÉTHIQUE ET LA DÉONTOLOGIE

La protectrice du citoyen et l'ensemble du personnel se sont engagés, par serment ou déclaration solennelle, à remplir leurs fonctions avec honnêteté, impartialité et justice et à n'accepter aucune autre somme d'argent ou avantage que ce qui leur est alloué conformément à la loi.

Le respect de la confidentialité et la discrétion sont, à la fois, des obligations légales et des valeurs auxquelles tout le personnel du Protecteur du citoyen est régulièrement sensibilisé.

Suivi des recommandations du Vérificateur général sur l'optimisation des ressources

Le Vérificateur général a réalisé en 2008 une vérification d'optimisation des ressources du Protecteur du citoyen. La protectrice du citoyen a accepté les 5 recommandations qu'il a formulées. Au 31 mars 2009, voici le bilan de la mise en œuvre de ces recommandations.

LA GESTION CONTRACTUELLE

À la suite de l'entrée en vigueur, le 8 octobre 2008, de la nouvelle réglementation gouvernementale en matière de gestion contractuelle, le Protecteur du citoyen a entrepris la révision de son propre règlement afin de l'harmoniser avec le règlement gouvernemental ainsi que d'assurer la transparence de ses processus contractuels et le traitement équitable des concurrents. Le nouveau règlement entrera en vigueur dès qu'il aura été approuvé par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Le Protecteur du citoyen met également l'accent sur le regroupement d'appels d'offres et l'attribution de contrats pluriannuels ou l'utilisation de banques d'heures pour combler des besoins ponctuels ou récurrents.

Ces bonifications s'inscrivent dans les saines pratiques de gestion, et 7 ressources internes ont reçu la formation appropriée pour assurer le respect intégral du nouveau règlement sur la gestion contractuelle au sein de l'institution.

LA DOTATION DES EMPLOIS

En 2008-2009, le Protecteur du citoyen a fait évaluer l'ensemble de ses emplois d'encadrement par un spécialiste indépendant, selon la méthode Hay, afin de s'assurer de l'adéquation entre le niveau des responsabilités et le classement des gestionnaires occupant les postes. La dernière évaluation des emplois d'encadrement avait été réalisée en mars 2001.

Il a également bonifié sa politique administrative concernant la dotation des emplois. À cet égard, il a réaffirmé les valeurs de transparence et d'équité qui guident la dotation des postes et précisé que les postes sont pourvus au mérite, c'est-à-dire en employant au moins deux moyens de sélection qui permettent d'évaluer les aptitudes et les compétences, afin de choisir la meilleure personne pour occuper l'emploi.

LE PROCESSUS DE TRAITEMENT DES PLAINTES

Le Protecteur du citoyen mène depuis septembre 2006 des travaux d'optimisation, dont certains portent sur le renforcement des enquêtes. Un spécialiste des enquêtes a ainsi été embauché en avril 2007 pour étudier l'ensemble des processus en vigueur au sein de l'institution et développer des outils visant à faciliter le travail du personnel. Ces travaux ont été achevés en janvier 2009 et l'ensemble du personnel menant des enquêtes a reçu une formation adaptée en février 2009.

Le Manuel de traitement des plaintes du Protecteur du citoyen est en mise à jour en fonction de l'implantation du nouveau processus d'enquête. Ce processus renforcé comprend notamment la marche à suivre pour réaliser des enquêtes complexes. De plus, le Protecteur du citoyen a adopté une grille d'appréciation de la priorité à accorder au traitement des plaintes (grille de gestion des risques). Cette grille est maintenant utilisée pour déterminer la priorité des dossiers tant pour leur recevabilité et leur assignation au personnel que pour leur traitement par le personnel de tous les secteurs.

La Direction s'est en outre assurée que les conclusions anonymisées produites soient accessibles à tout le personnel des enquêtes en créant une banque de référence qui regroupe les positions institutionnelles et les avis juridiques du Protecteur du citoyen.

Finalement, le Protecteur du citoyen a renforcé sa directive sur l'approbation des conclusions tant écrites que verbales, afin de s'assurer que tous les suivis de dossiers contiennent une preuve de validation des conclusions par une personne désignée. Cette approbation est également inscrite au système de gestion des dossiers de l'institution.

LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES PLAINTES

Le Protecteur du citoyen accorde une grande importance à la qualité des services qu'il offre. Il recherche les meilleurs moyens pour les fournir dans les meilleurs délais, sans pour autant sacrifier à la rigueur et à l'exhaustivité des conclusions dans l'étude des plaintes et signalements.

Cette année, il a poursuivi l'analyse approfondie du temps de traitement des plaintes et signalements amorcée en 2007-2008.

Cette analyse a pour but de préciser les différents facteurs qui génèrent des délais, leur origine et le degré de contrôle que le Protecteur du citoyen exerce sur eux. Ainsi, lorsque des documents essentiels sont demandés aux ministères, organismes ou établissements de santé et de services sociaux, le Protecteur du citoyen est contraint à un degré de contrôle moindre que dans son organisation interne du travail. Son rôle externe peut surtout s'exercer par la mise en place de procédures de rappel. Ses processus de travail ont été scrutés afin d'y déceler les possibilités d'optimiser le traitement.

Des mesures d'optimisation, déjà mises en place, ont permis de réduire graduellement certains délais. Depuis le 1^{er} avril 2008, les plaintes et signalements en matière de santé et services sociaux, en appel des décisions du commissaire local et du commissaire régional, sont confiées à une équipe qui en évalue la recevabilité et règle un bon nombre de cas moins complexes. Trois cent vingt-sept plaintes, signalements et demandes d'assistance ont ainsi été réglés dans un délai moyen de 20 jours, alors que leur traitement aurait auparavant demandé plusieurs mois. Les efforts se poursuivent afin d'améliorer encore nos délais de traitement. Par ailleurs, la grille de priorité et le renforcement des méthodes d'enquête instaurés à la fin février 2009 permettront au Protecteur du citoyen de gérer l'urgence et la complexité tout en faisant place aux dossiers de plus longue haleine.

Une analyse de la productivité et la définition d'indicateurs de performance sont en cours. Elles seront achevées au cours de la prochaine année. La mise en œuvre est prévue pour 2010-2011.

LA REDDITION DE COMPTES

Le Protecteur du citoyen porte une attention spéciale à sa reddition de comptes. À cet effet, il considère à la fois le guide gouvernemental et les recommandations qui lui ont été faites par le Vérificateur général. De façon plus particulière, il s'assure que les rapports permettent le plus possible de comparer plusieurs exercices financiers et soumet les données à caractère financier à une validation spéciale. De plus, son nouveau système téléphonique et le processus de suivi des plaintes concernant son propre service lui permettent maintenant de bien rendre compte de ses activités dans ces domaines.

Annexes

LES COLLABORATEURS ET LES COLLABORATRICES

La protectrice du citoyen remercie ses collaborateurs et collaboratrices qui ont contribué, à titre permanent, temporaire ou occasionnel, avec professionnalisme et sens de l'engagement, à la réalisation de la mission du Protecteur du citoyen. Ces personnes sont les suivantes :

Bureau de la protectrice

Lucie Lavoie
Monique Sévigny

Vice-protectorat à la prévention et à l'innovation

Denise Guillemette
Vicky Langevin
Micheline McNicoll
Marie Johanne Pageau

Vice-protectorat aux services aux citoyens et aux usagers

Chantal Dubreuil
Valérie Fontaine
Pierre-Paul Veilleux

Service d'accueil et de recevabilité

Marie Ahier
Aline Alain
Marie Boutet
Martine Caouette
Carole-Ann Côté
Suzanne Duguay
Berthe Fournier
Ginette McNicoll
Danielle Morency
Julie Nadeau
Étienne Normand
Margaret Normand
Julianne Pleau
Sylvie Thérout

Secrétariat général et Direction des affaires juridiques

Stéphane Beaulieu
Jean-François Bernier
Pierre Bourbonnais
Michel Labonté
Jean-Claude Paquet
Paule-Renée Paquet
Marie-Hélène Vachon

Secrétariat général adjoint et Direction des communications

Lise Boutin
Christiane Caron
Michel Lévesque
Micheline Savoie
Joanne Trudel

Direction des ressources humaines et de l'administration

France Blackburn
Alain Bouchard
Marcel Domingue
Serge Hébert
Martine Laliberté
Francyne Larouche
Suzie Leblond
Donald Mercier
Pierre Morin
Suzanne Picard
Danielle Plaisance
Lucie Simard
Richard Sirois

**Direction des technologies
de l'information
et de la gestion de données**

Yves M. Bolduc
François Bourget
Danielle Bouthillette
André Daguerre
Rémy Demers
Philippe de Passillé
François Fortier
Nathalie Laquerre
Dimitri Lavoie
Mario Leblond
Louise Légaré
Valeria Ninova
Richard Paré
Pascale Rowley
Mona Tremblay

**Direction des études
et mandats d'initiative**

Claire Beaupré
Andrée Boutin
Francine Dufour
Francine Legaré
Micheline Lynch
Louise Rousseau

**Direction de l'administration
publique - Québec**

Jeannine Angers
Claude Bélanger
Pascal Boivin
Josée Boulianne
Danielle Caron
Lyne Chassé
Valérie Côté
Jacinthe D'Amours
Diane Dubuc Hickey
Louise Falardeau

Lucie Gagnon
Suzanne Gagnon
Dorys Gosselin
Nathalie Hamelin
Ann-Marie Hébert-Caron
Marie-Claude Ladouceur
Guy Laliberté
Marlène Lirette
Louise McKay Gagné
Lorraine Nadeau
Jean Maurice Paradis
Patrick Plante
Lucie Poulin
Sophie Rioux
Hélène Savard
Cynthia St-Hilaire
Suzanne Talbot
Audray Tondreau
Lissia C. Tremblay
Sylvie Turcotte
Hélène Vallières

**Direction de la santé
et des services sociaux - Québec**

Lilianne Bédard
Ann Bergeron
Marjolaine Berthelot
Lise Blondeau
Éric Bourdeau
Pauline Cummings
Louise Doucet
Fernand Mucci
Vicky Pageau
Jean-Rock Pelletier
François Perreault
Louise Pilon
Madeleine Pratte
Diane P. Pronovost
Marie-Thérèse Roberge
Luce Rodrigue
Line Vézina

**Direction générale
de l'administration publique
et de la santé et des services
sociaux - Montréal**

Pierre Alarie
Marie-France Archambault
Rita Baillargeon
Marc Bélanger
Sophie Bélanger
Christiane Bérubé
Andrée Blanchard
Jean-Frédéric Boulais
Jo-Anne Bussièrès
Marianne Cailloux
Chantal Carrière
Micheline Charest
Sylvie Clément
Marie Constantineau
Johanne Cusson
Geneviève Daoust
Danielle Deslauriers
Francine Drouin
Jocelyne DuVerger Villeneuve
Marie-France Faguy
Serge Galarneau
Carla Gasparini
Josie Goffredo
Robert Guay

Frances Hudon Szigeti
Marise Lapointe
Michèle Lessard
Lucie Levac
Lise Mayer
Yves Monchamp
Annie Néron
Andrée Normand
Catherine Ouimet
Manon Ostiguy
Louise Paquette
Marie-José Péloquin
David Perron
Diane Pilon
Hélène Poirier
Anne-Marie Racette
Marc Rioux
Claire Rocher
Chantal Roy
Marc Roy
Michelle Simard
Freddy Siyomvo
Linda Sweeney
Stéphane Touchette
Chrysoula Traiforos
Karine Tremblay
Céline Vincent
Georges Wentser

TABLEAU COMPARATIF DES CHAMPS DE COMPÉTENCE DES OMBUDSMANS PARLEMENTAIRES CANADIENS ET DES DEMANDES TRAITÉES

Ce tableau présente les champs de compétence de chacun des ombudsmans parlementaires des provinces et des territoires du Canada ainsi que le nombre total de demandes reçues et traitées au cours de l'année financière 2007-2008 ou de l'année civile 2007⁸.

Province, territoire et population ⁹	Ministères et organismes	Sociétés d'État ¹⁰	Réseau scolaire	Jeunesse	Services correctionnels	Réseau municipal	Santé	Total des plaintes et demandes d'information reçues			Demandes de service fermées
								C	HC	Total	
Alberta 3 290 000 hab.	C	C	HC	HC	C	HC	C	413	4 690	5 103	683
Colombie-Britannique 4 113 000 hab.	C	C	C	HC	C	C	C	6 896	1 757	8 653	5 950
Manitoba 1 148 000 hab.	C	C	HC	HC	C	C	C	174	1	175	203
Nouveau-Brunswick 730 000 hab.	C	C	C	C	C	C	C	1 964 (plaintes seulement)	777 (plaintes seulement)	2 741 plaintes + 666 demandes d'information	1 757
Nouvelle-Écosse 913 000 hab. ¹¹	C	C	C	C	C	C	C	1 623	628	2 251	1 559
Ontario 12 160 000 hab.	C	C	HC	HC	C	HC	HC	11 117	5 637	16 754	16 213
Québec 7 546 000 hab.	C	HC	HC	HC ¹²	C	HC	C	9 800	10 381	20 181	21 259
Saskatchewan 968 000 hab.	C	C	HC	HC	C	HC	C	2 119	1 009	3 128	2 316
Terre-Neuve-et-Labrador 505 000 hab.	C	C	C	HC	C	HC	C	248	n.d.	248	n.d.
Yukon 30 000 h.	C	C	C	HC	C	C	C	35 (plaintes seulement)	16 (plaintes seulement)	51 plaintes + 122 demandes d'information	32

C : compétence HC : hors-compétence n.d. : information non disponible

⁸ L'Île-du-Prince-Édouard, le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest n'apparaissent pas dans ce tableau puisque la fonction d'ombudsman parlementaire n'y existe pas.

⁹ Source : STATISTIQUE CANADA. *Chiffres de population et des logements, Canada, provinces et territoires, recensements de 2006 et 2001 – données intégrales* (tableau), *Chiffres de population et des logements – faits saillants en tableaux, recensement de 2006*, [En ligne], 2007.

¹⁰ Au Québec, ces sociétés comprennent, entre autres, Hydro-Québec et Loto-Québec.

¹¹ Ces statistiques ont été publiées dans *Annual accountability report for the fiscal year 2007-2008*.

¹² Bien que le Protecteur du citoyen traite les plaintes relatives aux centres jeunesse, il n'a pas compétence sur les décisions des directeurs de la protection de la jeunesse.

Nous remercions toutes les personnes de tous les services du Protecteur du citoyen qui ont collaboré à cette publication.

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2009
ISBN 978-2-550-55351-9 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-55352-6 (version format PDF)

Ce rapport est disponible sur le site Internet du Protecteur du citoyen à l'adresse suivante : www.protecteurducitoyen.qc.ca



30 %





LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

QUÉBEC - 525, boul. René-Lévesque Est, bureau 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4 Téléphone: 418 643-2688

MONTRÉAL - 1080, côte du Beaver Hall, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8 Téléphone: 514 873-2032

Sans frais: 1 800 463-5070
Courriel: protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca

www.protecteurducitoyen.qc.ca